



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Szczególne formy obrotu nieruchomościami publicznymi : zagadnienia prawne

**Author:** Łukasz Sanakiewicz

**Citation style:** Sanakiewicz Łukasz. (2015). Szczególne formy obrotu nieruchomościami publicznymi : zagadnienia prawne. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**UNIwersYTET ŚLĄSKI W KATOWICACH**  
**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI**

**ŁUKASZ SANAKIEWICZ**

**SZCZEGÓLNE FORMY OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI**  
**-**  
**ZAGADNIENIA PRAWNE**

**ROZPRAWA DOKTORSKA**

Promotor:  
Dr hab. Dorota Łobos-Kotowska

Katowice 2015

*Pragnę serdecznie podziękować Pani dr hab. Dorocie Łobos-Kotowskiej za cenne uwagi i wskazówki udzielane podczas pisania niniejszej pracy.*

*Jednocześnie pragnę podziękować Pani prof. dr hab. Teresie Kurowskiej za wieloletnią opiekę naukową, nieustanną motywację do pracy a także za okazaną wyrozumiałość i zaufanie, bez której zaangażowania i poświęconego czasu praca ta z pewnością by nie powstała.*

# SPIS TREŚCI

## ROZDZIAŁ I

### ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE .....8

1. WYJAŚNIENIE I UZASADNIENIE WYBORU TEMATYKI BADAŃ.....8
2. UWAGI O METODZIE PRACY ..... 15

## ROZDZIAŁ II

### POJĘCIE I TREŚĆ WŁASNOŚCI PUBLICZNEJ ORAZ ICH WPŁYW NA WYODRĘBNIE KATEGORII

### NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH..... 17

1. INTERDYSCYPLINARNY CHARAKTER POJĘCIA WŁASNOŚCI ORAZ SPOSOBY JEGO DEFINIOWANIA. .... 17
2. WŁASNOŚĆ PUBLICZNA W OKRESIE PRZEMIAN USTROJOWYCH. .... 19
3. WŁASNOŚĆ PUBLICZNA A WŁASNOŚĆ PRYWATNA ..... 24
4. DEFINIOWANIE POJĘCIA NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNEJ ..... 44
5. KRYTERIA WYODRĘBNIE NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH ..... 63
- 5.1. NIERUCHOMOŚĆ PUBLICZNA A RZECZ PUBLICZNA.....64
- 5.2. NIERUCHOMOŚĆ PUBLICZNA A PRZESTRZEŃ PUBLICZNA (MIEJSCE PUBLICZNE) .....67
- 5.3. CECHY NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH ..... 71
6. NIERUCHOMOŚĆ PUBLICZNA JAKO SZCZEGÓLNY PRZEDMIOT OBROTU ..... 73
7. PODSUMOWANIE ..... 78

## ROZDZIAŁ III

### PRZEZNACZENIE I CEL TWORZENIA ZASOBÓW NIERUCHOMOŚCI PODMIOTÓW PUBLICZNYCH .....80

1. POJĘCIE ZASOBU NIERUCHOMOŚCI W UJĘCIU PRAWNYM I FUNKCJONALNYM..... 80
- 1.1. ZASOBY WYODRĘBNIONE NA PODSTAWIE KRYTERIUM PODMIOTOWEGO.....80
- 1.2. ZASOBY WYODRĘBNIONE NA PODSTAWIE KRYTERIUM PRZEDMIOTOWEGO .....83
2. ZASOBY NIERUCHOMOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO ..... 85
3. ZASOBY NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA ..... 92
- 3.1. UWAGI OGÓLNE .....92
- 3.2. ZASOBY POWIERZONE AGENCJOM PAŃSTWOWYM .....97
- 3.2.1. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa .....97
- 3.2.2. Mienie Skarbu Państwa powierzone Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.....114

3.2.3. Zasadność powierzania agencjom państwowym mienia Skarbu Państwa w celu realizacji przez nie zadań publicznych.....	125
3.3. LASY STANOWIĄCE WŁASNOŚĆ SKARBU PAŃSTWA JAKO ODRĘBNY ZASÓB NIERUCHOMOŚCI .....	128
3.4. ZASOBY WYODRĘBNIONE NA PODSTAWIE INNYCH PRZEPISÓW.....	144
<b>4. PODSUMOWANIE .....</b>	<b>151</b>

## **ROZDZIAŁ IV**

### **ZASADY OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI .....**

<b>1. WPROWADZENIE.....</b>	<b>156</b>
<b>2. OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI A FORMY DZIAŁANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ .....</b>	<b>158</b>
<b>3. SYSTEM AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI .....</b>	<b>161</b>
<b>4. ZASADY PRAWA CHARAKTERYSTYCZNE DLA OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI .....</b>	<b>174</b>
4.1. CHARAKTER PRAWNY ZASAD DOTYCZĄCYCH OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI .....	174
4.2. ZASADA SWOBODY UMÓW .....	179
4.2.1. ZARYS ISTOTY ZASADY SWOBODY UMÓW W PRAWIE CYWILNYM.....	179
4.2.2. ZASADA SWOBODY UMÓW W STOSUNKACH PRAWNORZECZOWYCH .....	181
4.2.3. OGRANICZENIA I MODYFIKACJE ZASADY SWOBODY UMÓW W RAMACH OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI .....	184
4.2.4. ZAKAZ OBROTU PRZEWIDZIANY W PRZEPISACH SZCZEGÓLNYCH .....	188
4.2.5. OBOWIĄZEK ZWROTU WYWŁASZCZONEJ NIERUCHOMOŚCI .....	191
4.2.6. KONIECZNOŚĆ DZIAŁANIA ZGODNIE Z INTERESEM PUBLICZNYM .....	195
4.3. ZASADA REALIZACJI CELÓW PUBLICZNYCH .....	206
4.4. ZASADA PRAWIDŁOWEJ GOSPODARKI .....	223
<b>5. PODSUMOWANIE .....</b>	<b>233</b>

## **ROZDZIAŁ V**

### **SZCZEGÓLNE FORMY OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI NA PRZYKŁADZIE**

### **WYBRANYCH KONSTRUKCJI PRAWNYCH .....**

<b>1. WPROWADZENIE.....</b>	<b>235</b>
<b>2. NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH .....</b>	<b>236</b>
2.1. FORMY NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH – UWAGI WPROWADZAJĄCE .....	236
2.2. ADMINISTRACYJNOPRAWNE FORMY NABYWANIA PRAW DO NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH .....	238
2.3. CYWILNOPRAWNE FORMY NABYCIA PRAW DO NIERUCHOMOŚCI PUBLICZNYCH.....	247

2.3.1 Ustawowe prawo pierwokupu – uwagi ogólne .....	247
2.3.2. Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami .....	250
2.3.3. Prawo pierwokupu i prawo nabycia w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego .....	255
2.3.4 Nabywanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne .....	260
<b>3. OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI POMIĘDZY PODMIOTAMI PUBLICZNYMI .....</b>	<b>263</b>
3.1 PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA DOTYCZĄCE OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI POMIĘDZY PODMIOTAMI PUBLICZNYMI.....	263
3.2 SPRZEDAŻ I JEJ RODZAJE .....	266
3.2.1. Sprzedaż w ustawie o gospodarce nieruchomościami .....	266
3.2.2. Szczególny przypadek sprzedaży w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.....	272
3.3. ZAMIANA.....	276
3.4. DAROWIZNA I INNE FORMY NIEODPŁATNEGO PRZEKAZYWANIA NIERUCHOMOŚCI POMIĘDZY PODMIOTAMI PUBLICZNYMI .....	278
3.4.1. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze decyzji administracyjnej .....	278
3.4.2 Uwagi ogólne dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości w formach charakterystycznych dla prawa cywilnego.....	281
3.4.3 Darowizna w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.....	282
3.4.4 Nieodpłatne przekazanie nieruchomości w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.....	294
<b>4. OBRÓT NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI POMIĘDZY PODMIOTAMI PUBLICZNYMI A PODMIOTAMI TRZECIMI.....</b>	<b>300</b>
4.1. SPRZEDAŻ .....	301
4.2. DAROWIZNA NIERUCHOMOŚCI NA CELE PUBLICZNE .....	303
4.3. ODDAWANIE NIERUCHOMOŚCI W UŻYTKOWANIE WIECZYSTE.....	305
<b>5. PODSUMOWANIE .....</b>	<b>317</b>
<b><u>ZAKOŃCZENIE .....</u></b>	<b><u>323</u></b>
<b>1. CELOWOŚĆ ISTNIENIA SZCZEGÓLNYCH FORM OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI .....</b>	<b>323</b>
<b>2. OCENA STANU ISTNIEJĄCEGO .....</b>	<b>327</b>
<b>3. POSTULATY DE LEGE FERENDA.....</b>	<b>332</b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA.....</u></b>	<b><u>341</u></b>

## Wykaz skrótów

Apel.-W-wa – Apelacja. Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Warszawie

CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

Dz.U. – Dziennik Ustaw

k.c. – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121)

k.p.a. – ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)

KPP – „Kwartalnik Prawa Prywatnego”

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSNAPiUS – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNC-ZD – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna – Zeszyt Dodatkowy

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; Zbiór Urzędowy, Seria A

PPH – „Przegląd Prawa Handlowego”

PS – „Przegląd Sądowy”

SA – Sąd Apelacyjny

SIA – „Studia Iuridica Agraria”

SN – Sąd Najwyższy

SO – Sąd Okręgowy

St.Praw. – „Studia Prawnicze”

TK – Trybunał Konstytucyjny

u.g.g.w.n. – ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) – nie obowiązuje

u.g.n. – ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518)

u.g.n.r.S.P. – ustawa z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1187 ze zm.).

u.k.u.r. – ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 803 ze zm.)

u.l. – ustawa z 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 poz.1153 ze zm.)

u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r. poz. 199)

u.s.g. - z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

WSA – wojewódzki sąd administracyjny



# Rozdział I

## Zagadnienia wprowadzające

### 1. Wyjaśnienie i uzasadnienie wyboru tematyki badań

W literaturze prawniczej problematyka gospodarki nieruchomościami<sup>1</sup> była dotychczas bardzo szeroko omawiana. Są to zarówno opracowania komentatorskie, skierowane głównie do praktyków, zajmujących się na co dzień rynkiem nieruchomości, jak i opracowania doktrynalne oraz bardzo rozbudowana judykatura. Niebagatelne znaczenie posiada również dorobek literatury prawniczej dotyczący prawa własności. Problematyka szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi jest immanentnie związana z tymi dwoma zagadnieniami. Dokonywanie czynności prawnych, zmierzających do wywołania określonych przez nie skutków prawnych, jest bowiem jednym z przejawów gospodarowania<sup>2</sup> nieruchomościami, natomiast treść prawa własności nieruchomości przysługującego podmiotowi prawa publicznego wpływa na wybór formy rozdysponowania danej nieruchomości. Forma ta jest przy tym niejednokrotnie determinowana celem i przeznaczeniem realizowanego zadania publicznego.

Przedmiotem rozważań w niniejszej pracy będą przede wszystkim szczególne formy i modyfikacje ogólnych zasad, jakie występują w przypadku, gdy

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat pojęcia „gospodarki”, czy też „gospodarowania” nieruchomościami zob. G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości, problematyka prawna, Warszawa 2009 s. 98-122, W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, Wrocław 2010, s. 161 i nast., G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz pod red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 19 i nast.

<sup>2</sup> Ustawodawca, poczynając od dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz. U. 1946 r. Nr 4 poz. 27 ze zm.) poprzez ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1961 r. Nr 32 poz. 159 ze zm. określaną dalej u.g.t.), ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r. Nr 22 poz. 99 ze zm. określaną jako u.g.g.w.n.), a skończywszy na obecnie obowiązującej ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741 ze zm. określaną dalej jako u.g.n.) konsekwentnie posługuje się terminem „gospodarki” w celu zbiorczego określenia różnorodnych czynności prawnych i faktycznych podejmowanych w stosunku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. E. Drozd zwraca jednak uwagę, że w tradycyjnej teorii prawa własności pojęcie to nie występuje. Z punktu widzenia prawa cywilnego właściciel nieruchomości, który nieruchomością włada – posiada ją, korzysta z niej, a niekiedy pobiera pożytki. Z punktu widzenia ekonomicznego on nią gospodaruje. Zob. szerzej E. Drozd, Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami, Kwartalnik Prawa Prywatnego 1997 z. 2, s. 273.

przedmiotem obrotu są nieruchomości publiczne. Przedstawienie pełnej charakterystyki podstaw prawnych obrotu takimi nieruchomościami oraz omówienie zachodzących odmienności względem ogólnych zasad prawa cywilnego, jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Obrót nieruchomościami to nie tylko obrót w wąskim tego słowa znaczeniu, a zatem dokonywany na podstawie czynności cywilnoprawnych, ale także obrót w szerokim znaczeniu, gdy cywilnoprawne skutki w sprawach dotyczących nieruchomości wywoływane są np. na podstawie spadkobrania, decyzji administracyjnych, czy orzeczeń sądowych. Co więcej, również ustawodawca, poprzez normy powszechnie obowiązujące, może doprowadzać do wywołania *ex lege* określonych zmian w zakresie stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości<sup>3</sup>. Do obrotu nieruchomościami może dochodzić także na skutek określonych stanów faktycznych, mających znaczenie prawne (np. przemilczenie, zasiedzenie). Stąd też przedmiotem dalszych rozważań będą te formy, w których modyfikacje ogólnych zasad dotyczących prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami zostały wprowadzone z uwagi na konieczność umożliwienia realizacji określonych zadań publicznych. Osią tych rozważań nie będzie więc publiczny charakter podmiotu występującego w ramach tego obrotu, ale publiczny charakter nieruchomości będącej jego przedmiotem. Z oczywistych względów podmiot publiczny każdorazowo będzie jednak występował jako jedna ze stron uczestniczących w ramach tego obrotu. Rozważania te będą prowadzone na trzech głównych płaszczyznach obrotu nieruchomościami, a zatem na etapie nabywania nieruchomości przez podmiot publiczny, obrotu pomiędzy podmiotami publicznymi oraz jej zbycia na rzecz podmiotu niebędącego podmiotem publicznym. Głównym celem tych rozważań, będzie próba wskazania cech charakterystycznych dla obrotu, którego przedmiotem są nieruchomości publiczne oraz stworzenia na ich podstawie uniwersalnych modeli teoretycznych występujących w ramach każdej ze wskazanych płaszczyzny badawczej. Obrót ten będzie przy tym postrzegany w ujęciu *sensu largo*, gdyż ze względu na przenikanie się publiczno i prywatnoprawnych form działania organów administracji publicznej oraz różnego rodzaju rozwiązań natury legislacyjnej, wywołujących skutki w sferze prawa cywilnego, ograniczenie się do obrotu nieruchomościami *sensu stricto* nie

---

<sup>3</sup> J. Szachulowicz, Własność publiczna..., s. 173.

pozwoiłoby na zobrazowanie istoty szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi.

W niniejszej pracy przedstawione zostaną różnorodne przykłady szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi. Podjęta przy tym zostanie próba odpowiedzi na pytanie, jakimi celami kierował się ustawodawca, wprowadzając do porządku prawnego odstępstwo od ogólnych zasad dotyczących obrotu nieruchomościami oraz czy wprowadzony instrument prawny doprowadził do realizacji tych celów. Na wstępie koniecznym będzie jednak zdefiniowanie pojęcia nieruchomości publicznej jako szczególnego przedmiotu obrotu. Rozważania w tym zakresie będą prowadzone przy uwzględnieniu ścisłego związku, jaki zachodzi pomiędzy nieruchomością jako przedmiotem prawa własności, a własnością „publiczną”. Należy mieć bowiem na uwadze, że na kształtowanie się istoty własności publicznej wpływał przede wszystkim rozwój regulacji prawnych dotyczących rzeczy publicznych w ujęciu historycznym. Wśród tych rzeczy, to właśnie nieruchomościom przyznawano najistotniejsze znaczenie. Stanowią one podstawę dla prawidłowego funkcjonowania państwa oraz zaspokajania potrzeb jego obywateli. W istocie więc, charakter nieruchomości niejednokrotnie przesądzał o charakterze ich własności<sup>4</sup>.

Przeobrażenia społeczno-ustrojowe, które miały miejsce w Polsce na przestrzeni XX wieku spowodowały, że problematyka własności publicznej nabrała szczególnie istotnego znaczenia. To właśnie wybór modelu własności i jej ochrony oraz przyznanie przez ustawodawcę uprzywilejowanej pozycji dla konkretnego rodzaju własności, stanowiło główną różnicę pomiędzy obowiązującymi w ubiegłym stuleciu zasadami ustrojowymi. Samo przejście od modelu gospodarki nakazowo-rozdzielczej, w której państwo odgrywało dominującą rolę, do modelu gospodarki rynkowej, opierającej się na swobodzie działalności podmiotów prywatnych, wpłynęło w bardzo istotny sposób na kształt własności publicznej. Wraz z przeprowadzeniem procesu upowszechniania własności, zarówno sposób pojmowania treści własności publicznej, jak i jej zakres podmiotowy uległy diametralnej zmianie. Dzięki temu problematyka własności publicznej była i jest przedmiotem szerokiego zainteresowania przedstawicieli doktryny prawniczej oraz orzecznictwa.

---

<sup>4</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 16. Monografia ta w dalszej części niniejszej pracy będzie przywoływana poprzez przytoczenie jej pełnego tytułu.

Wątpliwości, jakie wiążą się z pojęciem własności „publicznej”, w znacznej mierze dotyczą również pojęcia „nieruchomości publicznej”. Już na wstępie rodzi się pytanie, czy możliwe jest wyodrębnienie pewnej uniwersalnej kategorii nieruchomości, którą można byłoby określić mianem „nieruchomości publicznych”. Jeżeli nawet udałoby się wyodrębnić taką kategorię nieruchomości, to jaki byłby tego walor poznawczy?

Celem niniejszej pracy jest próba ustalenia, **czy w świetle obowiązujących przepisów wprowadzających szczególne formy obrotu, jakie ustawodawca zastrzegł dla określonych nieruchomości, możliwe jest precyzyjne wyodrębnienie katalogu „nieruchomości publicznych” bądź też wskazanie ich cech charakterystycznych.** W zakresie szczegółowych rozważań zostaną m.in. przedstawione odmienności, jakie zachodzą w całym procesie gospodarowania „nieruchomościami publicznymi”, w odróżnieniu od zasad obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami prywatnymi. W związku z tym, koniecznym jest poprzedzenie rozważań na temat „nieruchomości publicznych” i szczególnych form ich obrotu, rozważaniami dotyczącymi istoty własności „publicznej”. Z oczywistych względów pojęcia te nie mogą być ze sobą utożsamiane. Własność *sensu stricto* jest bowiem prawem podmiotowym, przysługującym w odniesieniu do rzeczy. Nieruchomość natomiast jest rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c. i jako taka może być przedmiotem własności, w tym również własności „publicznej”. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy kryteria przypisania cechy „publiczności” zarówno w odniesieniu do własności jak i w odniesieniu do nieruchomości będą tożsame. Rozstrzygnięcia wymaga również, czy podział na to co publiczne i to co prywatne, zarówno w stosunku do własności jak i w stosunku do nieruchomości jest podziałem dychotomicznym. Problematyka ta jest niezwykle rozległa i jako taka, sama w sobie mogłaby stanowić temat odrębnej monografii<sup>5</sup>. Dla potrzeb niniejszej pracy omówienie powyższych kwestii stanowi punkt wyjścia do analizy szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi, uwzględniającej prezentowane poglądy doktrynalne, opracowania komentatorskie oraz orzecznictwo, a także ustalenia przyczyn ich odrębności względem ogólnych zasad obrotu nieruchomościami.

---

<sup>5</sup> Analizę problematyki własności nieruchomości publicznych z uwzględnieniem uwag prawnoporównawczych dokonała przez M. Habdas „Publiczna własność nieruchomości”. Patrz także, J. Szachułowicz, Własność publiczna, Warszawa 2000.

Rozważania te w efekcie pozwolą również na ocenę obowiązującego stanu prawnego oraz sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Jeżeli przyjmiemy założenie, że ustawodawca określając szczególne zasady obrotu nieruchomościami określa ściśle kryteria ich wyodrębnienia nadając im przymiot „publicznych”, to przyznanie tym nieruchomościom odrębnego statusu „nieruchomości publicznych”, wiąże się ze szczególną rolą, jaką spełnią one dla zaspokajania „interesu publicznego”. Co więcej, wyodrębnienie spośród nieruchomości, jako rzeczy oznaczonych co do tożsamości, kategorii „nieruchomości publicznych”, pozwala na podporządkowanie ich odrębnym zasadom nie tylko w zakresie korzystania z przysługującego w stosunku do nich prawa własności, ale również w zakresie rozporządzania tym prawem. Przyjęte założenia pozwalają na sformułowanie tezy pracy: **treść prawa własności nieruchomości publicznych upoważnia do przyjęcia, że powinny one podlegać szczególnym formom obrotu w zakresie dokonywania czynności rozporządzających i obligacyjnych; formy te powinny przy tym stwarzać prawne podstawy wykorzystywania tych nieruchomości do realizacji zadań publicznych.**

Przeprowadzone rozważania pozwolą na wykazanie, że określenie przez ustawodawcę szczególnych form obrotu „nieruchomościami publicznymi” służy nie tylko wprowadzeniu procedur gwarantujących osiągnięcie ściśle określonych celów ekonomicznych i społecznych, ale przede wszystkim na wskazanie, w jak ścisły sposób powiązane są one z treścią prawa własności nieruchomości publicznych. Treść prawa własności przysługującego względem tego rodzaju nieruchomości różni się bowiem od treści prawa własności nieruchomości, które nie mieszczą się w katalogu nieruchomości publicznych, ustalonym w oparciu o wcześniej przyjęte kryteria. Rozróżnienie to jest niezależnie m.in. od podmiotu, któremu przysługuje prawo własności danej nieruchomości.

Przy podejmowaniu próby określenia treści prawa własności nieruchomości publicznych na pierwszy plan wysuwa się ich szczególna funkcja, której nie można przypisać nieruchomościom innym niż publiczne. Kryterium podmiotowe, choć drugorzędne, nie może zostać pominięte przy określaniu tej treści. Przy wyodrębnianiu tej szczególnej kategorii nieruchomości jaką są „nieruchomości publiczne” należy mieć na uwadze, że ich status nie wynika wyłącznie z faktu dysponowania prawem własności przez ściśle

określony podmiot. Sytuacja ta przedstawia się zupełnie odmiennie. To właśnie szczególna funkcja danej nieruchomości, bądź też jej przeznaczenie sprawia, że jej wykorzystywaniem może być zainteresowany zazwyczaj jeden ściśle określony podmiot, powołany do realizacji zadań odpowiadających funkcji lub przeznaczeniu takiej nieruchomości. W zależności od tego jakie będą to zadania, z samej treści prawa własności danej nieruchomości będzie wynikało, czy będzie ona oddana do publicznego korzystania (np. parki narodowe, lasy państwowe, drogi publiczne), czy też korzystać z takiej nieruchomości będą mogli wyłącznie przedstawiciele państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację tych zadań (np. obiekty służące bezpieczeństwu i ochronie państwa). Nawet w tym drugim przypadku można jednak bronić tezy, że taka nieruchomość, mimo że nie jest oddana do publicznego korzystania, to jednak posiada status „nieruchomości publicznej”. W takiej sytuacji, w interesie ogółu jest bowiem to, aby dany podmiot realizował na tej nieruchomości swe zadania statutowe, do których został powołany przez właściwe organy państwowe lub samorządowe. Już z samego faktu powołania konkretnego podmiotu przez kompetentne w tym zakresie organy działające w granicach i na podstawie przepisów prawa oraz powierzenia temu podmiotowi odpowiedzialności za prawidłową realizację zadań służących dla ogółu bądź członków danej społeczności wynika, że wykorzystywane przez ten podmiot nieruchomości można określić mianem „nieruchomości publicznych”. Ustawodawca wprowadza więc mechanizmy, mające ułatwić pozyskiwanie nieruchomości przez tego rodzaju podmioty z przeznaczeniem na realizację ich zadań statutowych. Bezpośrednią konsekwencją takiego stanu rzeczy jest również fakt, iż podmioty powołane do realizacji zadań publicznych nie mogą w dowolny sposób korzystać z powierzonego mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa lub j.s.t. bądź też przysługujących im w stosunku do niego praw majątkowych ani też w dowolny sposób tym mieniem rozporządzać. Do ustawodawcy należy jednak nie tylko określenie zasad wykonywania tych uprawnień, ale także wyeksponowanie różnic, jakie w tym zakresie zachodzą w porównaniu do ogólnie przyjętych uregulowań i praktyk.

Odstępstwa te, niekiedy daleko idące, zawsze powinny mieć swoje uzasadnienie z punktu widzenia celu wprowadzenia takiej odrębności. Innymi słowy, wprowadzanie przez ustawodawcę odstępstw od ogólnych zasad

dotyczących obrotu nieruchomościami winno mieć miejsce jedynie wówczas, gdy osiągnięcie zamierzonego celu nie może nastąpić przy wykorzystaniu już obowiązujących mechanizmów, bądź też gdy wprowadzenie tego rodzaju odstępstw znacznie uprości i przyspieszy realizację tego celu lub zapewni niezbędną przejrzystość w zakresie sposobu wykonywania prawa własności „nieruchomości publicznych”. Przy wprowadzaniu tego rodzaju regulacji ustawodawca musi jednak zadbać o poszanowanie konstytucyjnie chronionego porządku prawnego. Należy przy tym pamiętać, że konstytucja, jako źródło powszechnie obowiązującego prawa najwyższej rangi w porządku krajowym, zawiera jedynie pewien zbiór naczelnych zasad i wartości podlegających ochronie, które niekiedy stoją ze sobą w jawnej sprzeczności. To do ustawodawcy należy zatem ustalenie, na ile przyznanie nadrzędnego znaczenia jednej z tych wartości, usprawiedliwia ograniczenie ochrony innego dobra.

W przypadku określania form obrotu „nieruchomościami publicznymi”, gdzie wartością nadrzędną, mającą swoje oparcie chociażby w konstytucyjnej zasadzie dobra wspólnego<sup>6</sup>, winno być działanie zgodnie z interesem publicznym, ustawodawca powinien zwrócić szczególną uwagę na ochronę interesu podmiotów prywatnych, których nieruchomości, aktualnie są wykorzystywane do realizacji zadań publicznych lub też zostały na ten cel przeznaczone. Ochrona ta winna również dotyczyć osób pozbawionych praw majątkowych, w związku z przeznaczeniem danej nieruchomości do realizacji zadań publicznych, bądź których prawa zostały ograniczone przy wykorzystaniu mechanizmów innych niż cywilnoprawne, a zatem wszędzie tam, gdzie państwo działa jako suweren dysponując przy tym władztwem administracyjnym. Biorąc pod uwagę obowiązujący w państwie demokratycznym porządek prawny wydaje się, że uprawnionym byłoby sformułowanie dalej idących postulatów. W sytuacji, gdy ze względu na funkcję lub przeznaczenie danej nieruchomości zainteresowany jej wykorzystywaniem może być wyłącznie podmiot publiczny, ustawodawca winien wprowadzić takie mechanizmy, które pozwoliłyby na zrehabilitowanie podmiotowi prywatnemu nie tylko wartości utraconego lub

---

<sup>6</sup> Zasadę dobra wspólnego statuuje art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że zasada ta wprowadza dyrektywę „przedłożenia, w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne, czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej”, zob. wyrok TK z 24 stycznia 2001 r. Nr K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1 poz. 4.

ograniczonego prawa do wykonywania uprawnień właścicielskich (*damnum emergens*), ale także zrekompensowanie realnej możliwości rozporządzania swoim prawem na zasadach wolnorynkowych i spodziewanych korzyści z tego tytułu (*lucrum cessans*)<sup>7</sup>. Prawidłowe zdefiniowanie pojęcia „nieruchomości publicznej” jest zatem kluczowe dla osiągnięcia celów niniejszej pracy oraz ustosunkowania się do zgłoszonych w niej tez. Zanim to jednak nastąpi, zasadnym wydaje się przeprowadzenie analizy treści własności „publicznej”. Płynące z niej uprawnienia względem poszczególnych rzeczy, w tym również nieruchomości, niejednokrotnie mają decydujący wpływ na ich odpowiednie sklasyfikowanie.

Przedstawione powyżej okoliczności wskazują, że podjęcie badań w zakresie szczególnych form obrotu nieruchomościami nie było przypadkowe. Waga tego zagadnienia i brak kompleksowego opracowania, w którym uwzględnione zostałyby istotne aspekty związane ze szczególnymi formami obrotu nieruchomościami, w pełni uzasadniają podjęcie pogłębionych badań.

## 2. Uwagi o metodzie pracy

Zastosowane w niniejszej pracy metody badawcze są zdeterminowane przez cel pracy oraz dokonane założenia metodologiczne. Uwzględniono w niej wszystkie warstwy, jakie można wyróżnić w naukowej pracy prawniczej, aczkolwiek akcenty pomiędzy nimi nie zostały rozłożone równomiernie. W niniejszej pracy dominująca jest przede wszystkim warstwa dogmatyczna, bazująca na analizie tekstu prawnego, warstwa teoretyczna, w której sięga się do koncepcji będących bazą rozwiązań legislacyjnych oraz warstwa faktograficzna, zawierająca opisy rzeczywistości społecznej, ważnej ze względu na funkcjonowanie przepisów prawa. Znaczne rozbudowanie tych warstw było konieczne dla uchwycenia całokształtu analizowanej problematyki, w tym w szczególności dla ustalenia celu wprowadzenia przez ustawodawcę poszczególnych rozwiązań prawnych oraz ich skutków w sferze gospodarczej i społecznej.

---

<sup>7</sup> Art. 21 ust. 2 Konstytucji RP ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Na obecnym etapie rozważań należy jedynie zwrócić uwagę na fakt, iż treść tego przepisu kładzie wyraźny nacisk na pojęcie celu publicznego. Kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części niniejszej pracy.



W niniejszej pracy pominięto wyodrębnienie rysu historycznego. Warstwa historyczna jest jednak reprezentowana poprzez krótkie wprowadzenia, ułatwiające analizę aktualnych przepisów prawnych. Ich zastosowanie ma również szczególnie istotne znaczenie dla ustalenia intencji prawodawcy, która ma decydujące znaczenie przy wykładni przepisów prawa.

W niewielkim zakresie została również zaznaczona warstwa prawnoporównawcza. Z uwagi na podjętą problematykę, zasadzającą się na rozwiązaniach wypracowanych w Polsce na przestrzeni przeszło 20 lat, a także na obszerność i znaczną szczegółowość podjętych rozważań, korzystanie w pełni z warstwy prawnoporównawczej nie niosłoby za sobą znacznego waloru poznawczego. Co więcej, znaczna część regulacji będących przedmiotem analizy była efektem panujących w Polsce stosunków gospodarczych i społecznych, dla których trudno poszukiwać odpowiednika pośród innych systemów prawnych.

Praca zawiera również warstwę postulatyczną. Jej zamieszczenie było naturalną konsekwencją dokonanych rozważań oraz sformułowanej tezy pracy. Sformułowane postulaty *de lege ferenda* dotyczą przede wszystkim spójności aktów prawnych, regulujących podejmowaną tematykę oraz jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę odmienności, jakie zachodzą w obrocie nieruchomościami publicznymi.

Normatywnym obszarem badawczym w niniejszej pracy są przede wszystkim regulacje prawa cywilnego. Nie wyczerpują one jednak całokształtu analizowanej problematyki. Obrót nieruchomościami publicznymi dotyka bowiem również aspektów administracyjnoprawnych. Istotne znaczenie będą zatem miały również przepisy prawa administracyjnego i to zarówno te o charakterze ustrojowym jak i materialnym

## Rozdział II

### Pojęcie i treść własności publicznej oraz ich wpływ na wyodrębnienie kategorii nieruchomości publicznych

#### 1. Interdyscyplinarny charakter pojęcia własności oraz sposoby jego definiowania.

Prawo własności powszechnie jest traktowane jako synonim najpełniejszego, chociaż nie absolutnego, pozbawionego granic, prawa podmiotowego, określającego stosunek właściciela do rzeczy<sup>8</sup>. Pojęcie własności, z uwagi na jego interdyscyplinarne zastosowanie, nie jest pojęciem rozumianym w jednolity sposób. Aby odnieść się do teoretycznego modelu własności jakim jest własność publiczna i na tej podstawie podjąć próbę zdefiniowania pojęcia „nieruchomości publicznej”, w pierwszej kolejności należy określić znaczenie i sposób definiowania pojęcia własności. Jest ono bowiem przedmiotem zainteresowania różnorodnych dziedzin nauki oraz życia społecznego. Każda z tych dziedzin, ze względu na swoją specyfikę, traktuje własność w sobie tylko właściwy sposób. Ustalenie jednolitego zakresu przedmiotowego i podmiotowego tego pojęcia wydaje się więc niemożliwe. Sposób rozumienia pojęcia własności w języku prawnym niekiedy diametralnie różni się od sposobu rozumienia tego pojęcia przez przedstawicieli nauk ekonomicznych, socjologicznych, filozoficznych, politycznych czy też pojmowania jego znaczenia w języku potocznym<sup>9</sup>. Co więcej, nawet w obrębie samego prawa, pojęcie własności nie jest rozumiane w sposób tożsamy<sup>10</sup>. Wyróżnia się bowiem własność *sensu stricto* w rozumieniu przepisów

---

<sup>8</sup> Taki sposób definiowania prawa własności znalazł swój wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka przyjętej 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Tekst tej Deklaracji dostępny jest na stronach internetowych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Deklaracja ta stanowiła również podstawę do uzgodnień zawartych w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 ze zm.).

<sup>9</sup> A. Stelmachowski zwraca jednak uwagę, że najbliższa rozumienia prawnego jest własność w rozumieniu potocznym. Autor wskazuje przy tym, że jest to zjawisko raczej rzadkie, gdyż zazwyczaj język prawny odbiega znacznie od potocznego. Zob. A. Stelmachowski, Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 73.

<sup>10</sup> F. Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, Przegląd Sądowy, rok 1999, nr 5, s. 24.

k.c. jako prawo rzeczowe o najszerszej treści<sup>11</sup>, własność *sensu largo* w rozumieniu przepisów Konstytucji RP, gdzie jest ona synonimem mienia i jako taka nabiera znaczenia aksjologicznego, oraz własność *sensu largissimo*, która odnosi się do wszelkich dóbr (w tym niematerialnych) i stanowi podstawę do wyodrębnienia z punktu widzenia przedmiotowego innych kategorii własności takich jak chociażby własność intelektualna, przemysłowa czy własności wód i kopalin<sup>12</sup>. Z oczywistych względów, w niniejszej pracy głównym przedmiotem rozważań będzie własność *sensu stricto*. Jest ona bowiem jednym z filarów, na których opiera się cały system prawa cywilnego<sup>13</sup>. Pozycję własności w tym systemie w sposób obrazowy przedstawia A. Stelmachowski traktując własność jako statyczny trzon, wokół którego zgrupowane zostały inne elementy statyczne w postaci pozostałych praw rzeczowych. Elementem dynamicznym jest prawo zobowiązań z jego siecią różnorodnych praw obligacyjnych<sup>14</sup>. Regulacja stosunków własnościowych ma zatem szczególnie istotne znaczenie dla szeroko pojmowanego obrotu cywilnoprawnego<sup>15</sup>. Z tych względów własność *sensu stricto* będzie podstawą do wyodrębnienia jej szczególnej postaci, jaką jest własność publiczna. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, iż celem niniejszej pracy jest omówienie szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi, konieczne będzie nieco szersze spojrzenie na problem własności nieruchomości, jako przedmiotu obrotu. Własność nie jest bowiem jedynym prawem podmiotowym, które podlega obrotowi. Co więcej, traktując obrót nieruchomościami jako podejmowanie czynności o charakterze prawnorzeczowym i obligacyjnym, które prowadzą do zmiany

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

<sup>12</sup> J. Jabłońska-Bonca, Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych. (w:) Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom 1 – Własność, pod red. J. Jabłońskiej-Bonca, s. 21. Pomimo, że zaprezentowana klasyfikacja co do zasady nie budzi zastrzeżeń, to jednak należy zaznaczyć, że zdaniem L. Garlickiego, Konstytucja RP przyjmuje pojęcie własności zbliżone do pojęcia cywilistycznego, a zatem nie daje podstaw do utożsamiania „własności” z „mieniem”. L. Garlicki zaznacza również, że konstytucja różnicuje unormowanie prawa własności (a zwłaszcza jej ochrony) według kryterium podmiotowego, a co za tym idzie koncepcja „własności bezprzymiotnikowej” nie została przyjęta. Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, s. 9.

<sup>13</sup> Zob. E. Gniewek, Prawo rzeczowe, Warszawa 2010, s. 27.

<sup>14</sup> A. Stelmachowski, Treść i wykonywanie prawa własności (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 214.

<sup>15</sup> E. Skowrońska-Bocian, Komentarz do Kodeksu cywilnego pod red. K. Pietrzykowskiego. Tom I, Warszawa 2007, s. 542.

podmiotu uprawnionego do władania rzeczą<sup>16</sup>, w skrajnym przypadku obrót ten może być nawet dokonywany przez podmiot nieposiadający tytułu prawnego do nieruchomości. Zgodnie bowiem z ogólną regułą prawa zobowiązań, zawarcie obligacyjnej umowy obejmującej udostępnienie nieruchomości w jednej z form przewidzianych w k.c. przez podmiot, który nie posiada prawnorzeczowego tytułu do takiej nieruchomości byłoby prawnie dopuszczalne. Co najwyżej podmiot ten nie mógłby skutecznie wywiązać się ze swojego zobowiązania. W przypadku podmiotów publicznych takie sytuacje wcale nie należą do rzadkości, chociażby z uwagi na toczące się latami postępowania mające na celu uregulowanie stanu prawnego nieruchomości, bądź też zbadanie prawidłowości jej przejęcia przez Skarb Państwa. Choć możliwość rozporządzania prawem własności takiej nieruchomości przez podmiot publiczny jest w istotny sposób ograniczona, to jednak jeżeli mimo toczących się postępowań pozostaje ona w dyspozycji takiego podmiotu, trudno byłoby odmówić możliwości jej skutecznego udostępnienia w formie obligacyjnej. W niniejszej pracy usprawiedliwione wydaje się zatem używanie niekiedy terminu własność w szerokim rozumieniu, nawiązującym nawet do jego znaczenia w sensie ekonomicznym. W tym znaczeniu termin ten odnosi się właściwie do każdej formy władania majątkiem, gdzie za uprawnionego należy uznawać tego, kto faktycznie w swoim własnym interesie dysponuje danym dobrem ekonomicznym, odnosząc z tego korzyść<sup>17</sup>.

## **2. Własność publiczna w okresie przemian ustrojowych.**

Własność w jej dzisiejszym kształcie jest wynikiem ewolucji historycznej. Jest to zatem kategoria zmienna, na którą wpływa ciągły rozwój cywilizacyjny społeczeństw, powodujący przemiany w zakresie form własności<sup>18</sup>. W każdej

---

<sup>16</sup> J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 163. E. Drozd zaznacza, że umowy najmu i dzierżawy nie należą do zakresu pojęcia „obrotu nieruchomościami”, chyba że przez to pojęcie rozumieć się będzie – wbrew ustalonemu znaczeniu – każdą czynność mającą za przedmiot nieruchomość (Zob. E. Drozd, *Uwagi...*, s. 281). Mając świadomość rozbieżności pomiędzy sposobem definiowania pojęcia obrotu nieruchomościami przez ustawodawcę i znaczeniem tego pojęcia przypisywanym w doktrynie, w niniejszej pracy, dla potrzeb pełnego ukazania omawianej problematyki, pojęcie to będzie używane w takim znaczeniu, w jakim używa go ustawodawca.

<sup>17</sup> Zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 139 i cyt. tam literatura.

<sup>18</sup> E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, s. 30, J. Ignatowicz (w:) F. Błahuta, W. Bryl, R. Czarnecki, H. Dąbrowski, J. Ignatowicz, L. Kostowski, J. Krzyżanowski, E. Kulesza, W. Kuryłowicz, B. Łubkowski, J. Majorowicz, Z. Masłowski, Z. Mika, E. Montalbetti, J. Pawlak, M. Piekarski,

epoce forma i treść prawa własności stanowiły bowiem odbicie aktualnego postrzegania stosunków społeczno-gospodarczych<sup>19</sup>, a każdy model ustrojowy państwa dążył do umocnienia i ochrony określonego modelu własności<sup>20</sup>. Z uwagi na zróżnicowany rozwój poszczególnych społeczeństw, w tym samym czasie mogą ze sobą współistnieć różnorodne formy własności, ukształtowane w trakcie rozwoju historycznego, a dominujący charakter jednej z nich będzie wynikał z uwarunkowań cywilizacyjnych i ustrojowych danej społeczności. Pierwotnie, własność miała przede wszystkim postać własności wspólnej, służącej ściśle określonej wspólnotie plemiennej, rodowej, czy rodzinnej. Prawo do korzystania z własności wspólnej przysługiwało co do zasady wszystkim członkom danej wspólnoty. Cechą charakterystyczną własności wspólnej było również to, że do zbycia poszczególnych przedmiotów wchodzących w jej skład dochodziło jedynie w wyjątkowych wypadkach i zazwyczaj było to oznaką kryzysu danej wspólnoty<sup>21</sup>. Taka sytuacja dotyczyła także nieruchomości, gdyż w starożytnym Rzymie grunty stanowiły pierwotnie własność rodu<sup>22</sup>. Własność indywidualna pojawiła się dopiero później i dotyczyła przede wszystkim gruntów zabudowanych, obejmujących dom z ogrodem<sup>23</sup>.

W Europie przejście od wspólnot do gospodarki indywidualnej nastąpiło bardzo wcześnie. Już w starożytnym Rzymie *ager publicus*, uprawiany jako wspólna własność publiczna, powoli stawał się mieniem tych, którzy go uprawiali<sup>24</sup>, tworząc wielkie majątki ziemskie tzw. latyfundia<sup>25</sup>. Można powiedzieć, że w kręgu kultury europejskiej wykształciła się własność prywatna jako kategoria własności o podstawowym znaczeniu z punktu widzenia ustrojowego i gospodarczego. Jej cechą charakterystyczną była ewolucja od wspólnoty pierwotnej, poprzez system feudalny z jego rozwarstwieniem własnościowym, aż do pełnej własności prywatnej jako dominującej. Własność państwowa i komunalna istniała i istnieje, ale miała

---

J. Pietrzykowski, J. Polickiewicz, S. Rejman, Z. Resich, Z. Rzepka, J. Szczerski, Kodeks cywilny. Komentarz. t. I, Warszawa 1972, s. 361 i nast.

<sup>19</sup> K. Sójka-Zielińska, Historia prawa, Warszawa 2001, s. 112.

<sup>20</sup> E. Skowrońska-Bocian, Komentarz..., s. 542, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, Warszawa 2009, s. 44 i nast.

<sup>21</sup> A. Stelmachowski, Modele..., s. 76

<sup>22</sup> W. Osuchowski, Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu, Warszawa 1988, s. 259.

<sup>23</sup> R. Taubenschlang, Rzymskie prawo prywatne, Warszawa 1969, s. 16-17, W. Litewski, Rzymskie prawo prywatne, Warszawa 2003, s. 218, T. Giaro, Posiadanie i prawa rzeczowe (w:) W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier, Prawo rzymskie – u podstaw prawa prywatnego, Warszawa 2009, s. 368.

<sup>24</sup> A. Stelmachowski, Modele..., s. 77, W. Osuchowski, Rzymskie..., s. 259-260.

<sup>25</sup> R. Taubenschlang, Rzymskie..., s. 21.

ona i ma nadal charakter programowo subsydiarny<sup>26</sup>. Podmioty tej własności funkcjonują przede wszystkim aby zaspokajać potrzeby publiczne. Ich działalność winna być zorientowana przede wszystkim na te dziedziny życia społecznego, w których zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty nie może być skutecznie realizowane przez same jednostki w ramach mechanizmów wolnorynkowych. Własność przysługująca tym podmiotom w znacznej mierze będzie zatem własnością publiczną.

W Polsce w ubiegłym stuleciu aż dwukrotnie doszło do radykalnego zerwania z ukształtowanym i utrwalonym w świadomości społecznej porządkiem prawnym<sup>27</sup>, co wynikało z zachodzących przemian ustrojowych. Zmiany te odcisnęły swoje zauważalne piętno również w sposobie pojmowania roli państwa, jako podmiotu praw płynących z własności państwowej oraz związanych z tymi prawami obowiązków. O tym jak bardzo przemiany ustrojowe i towarzyszące im działania legislacyjne stanowiące wyraz realizacji polityki państwa w sprawach gospodarczych wpływały na kategoryzację własności i jej przedmiotów niech świadczy pogląd J. Starościaka, zgodnie z którym „w teorii państw socjalistycznych, ze względu na szerokie upaństwowienie gospodarki narodowej kategoria rzeczy publicznych utraciła swoje znaczenie i nie jest uznawana za niezbędny składnik systemu pojęć administracyjnych”<sup>28</sup>. Podstawą przyjęcia takiego stanowiska był zapewne fakt, iż mienie ogólnonarodowe należało niepodzielnie do państwa socjalistycznego, a co za tym idzie podmiotem tego mienia jako całości, jak również poszczególnych praw majątkowych stanowiących składniki tego mienia mogło być jedynie państwo ludowe. Założenie to zostało ukształtowane jeszcze przed kodyfikacją prawa cywilnego, a punkt wyjścia do jego sformułowania stanowił art. 8 Konstytucji z 1952 r.<sup>29</sup> Niejako potwierdzeniem takiego założenia była treść art. 128 § 1 k.c., zgodnie z którym socjalistyczna własność ogólnonarodowa (państwowa) przysługiwała niepodzielnie Państwu. Zasada ta powszechnie określana mianem zasady jednolitego funduszu własności państwowej, w prawie

---

<sup>26</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 81.

<sup>27</sup> M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*. Warszawa 1994, s. 72.

<sup>28</sup> Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 461, cytuję za P. Radziwiński, *Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego (w:) Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszcyca, Kraków 1999, s. 76.

<sup>29</sup> Zob. G. Bieniek, *Nieruchomości...* s. 329.

socjalistycznym była wyrazem centralizmu w dziedzinie kierowania gospodarką socjalistyczną<sup>30</sup>. Stanowiła ona również odzwierciedlenie jedności władzy politycznej państwa socjalistycznego i przysługujących temu państwu uprawnień właścicielskich<sup>31</sup>. Skoro więc prowadzenie działalności obejmującej niemalże wszystkie gałęzie gospodarki, było zastrzeżone dla Państwa<sup>32</sup> i wiązało się z tym przyznanie pełni uprawnień właścicielskich w odniesieniu do wykorzystywanego w tym celu mienia<sup>33</sup>, to wyodrębnianie poszczególnych kategorii własności i jej szczególnych przedmiotów, jakimi były rzeczy publiczne, mogło wydawać się niecelowe. Z tego też względu pod wątpliwość poddawano nawet celowość posługiwania się pojęciem „Skarb Państwa” dla określenia państwa jako podmiotu występującego w dziedzinie stosunków majątkowych<sup>34</sup>.

Nawet bez wnikliwej analizy zmieniających się przepisów, kierując się jedynie głównymi założeniami poszczególnych nurtów ustrojowych, które miały dominujące znaczenie w Polsce po odzyskaniu niepodległości, bez większego ryzyka można stwierdzić, że rola państwa w dziedzinie gospodarki, a co za tym idzie sposób postrzegania własności publicznej na przełomie lat 80-tych i 90-tych ubiegłego stulecia uległy diametralnej zmianie. W szczególności przejście od systemu nakazowo-rozdzielczego do gospodarki rynkowej spowodowało, że w życiu gospodarczym straciły na znaczeniu regulacje administracyjno-prawne, a dominującą rolę uzyskały unormowania cywilistyczne<sup>35</sup>. Normatywnym wyrazem tych zmian była przede wszystkim nowelizacja przepisów k.c. dokonana na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie

<sup>30</sup> Przed wejściem w życie przepisów k.c. zasada ta była szeroko proklamowana w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Wyrazem tej tendencji była chociażby uchwała składu 7 sędziów SN z 16 października 1961 r. sygn. akt I Co 20/61 (OSN z 1962 r., poz. 41), czy też postanowienie SN z 14 czerwca 1963 r. sygn. akt I CR 336/63 (OSNCP z 1964 r., poz. 223). Po wejściu w życie przepisów k.c. i prawnym usankcjonowaniu zasady jednolitego funduszu własności państwowej w art. 128 § 1 k.c., do tej linii orzecniczej Sąd Najwyższy nawiązał w wyroku z 15 kwietnia 1966 r. sygn. akt I CR 80/66 (OSNCP z 1967 r. poz. 24).

<sup>31</sup> Zob. J. Wasilkowski, M. Madej, *Prawo własności w PRL*, Warszawa 1968, s. 30.

<sup>32</sup> W ustawodawstwie socjalistycznym dla potrzeb określenia podmiotowego uosobienia państwa w zakresie stosunków majątkowych na przemian posługuje się określeniem „Państwo” oraz „Skarb Państwa”, a każda próba odczytania intencji ówczesnego ustawodawcy w zakresie wyboru jednego bądź drugiego terminu jest z góry obciążona ryzykiem niepowodzenia. Zob. J. Wasilkowski, M. Madej, *Prawo...* s. 36, S. Szer, *Prawa podmiotowe państwowych osób prawnych*, PiP 1967 Nr 6, s. 885.

<sup>33</sup> W celu pozyskania majątku niezbędnego do realizacji tzw. narodowych planów gospodarczych na szeroką skalę prowadzono nacjonalizację ściśle określonego mienia. Do najistotniejszych aktów nacjonalizacyjnych należy zaliczyć przede wszystkim

<sup>34</sup> Zob. J. Wasilkowski, M. Madej, *Prawo...* s. 35 i przywołana tam literatura.

<sup>35</sup> Zob. J. Ignatowicz, *Zmiany wprowadzone do księgi I kodeksu cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990 r.*, Przegląd Sądowy 1991, nr 1-2, s. 23.

ustawy - Kodeks cywilny<sup>36</sup> oraz nowelizacja przepisów u.g.g.w.n. dokonana na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>37</sup> w tym dokonane na podstawie art. 2 tej ustawy powszechne uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych. Mimo trudnej do przecenienia roli tych aktów prawnych w procesie transformacji ustrojowej i dostosowaniu przepisów do zasad gospodarki rynkowej, w doktrynie jako podstawową wadę przyjętych wówczas rozwiązań wskazuje się brak wprowadzenia wyraźnego rozróżnienia pomiędzy własnością państwową a własnością komunalną i potraktowanie ich jako równorzędne<sup>38</sup>.

Aktualnie, po przeszło dwudziestu latach od ostatniej transformacji ustrojowej i wprowadzenia w Polsce mechanizmów charakterystycznych dla gospodarki wolnorynkowej, można podjąć próbę oceny dokonanych przemian w odniesieniu do własności publicznej oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, jaką rolę powinna ona spełniać dla prawidłowego funkcjonowania państwa i zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Odpowiedź na to pytanie determinuje również podejście do nieruchomości, jako szczególnego przedmiotu prawa własności publicznej. Z uwagi na ich rolę w tworzeniu podstaw gospodarki wolnorynkowej to właśnie nieruchomości były podstawową kategorią rzeczy podlegających upowszechnieniu po zniesieniu zasady jednolitego funduszu własności państwowej. Godny uwagi jest pogląd E. Drozda, który na etapie prac legislacyjnych nad obecnie obowiązującą ustawą o gospodarce nieruchomościami postulował potrzebę oderwania się od starych stereotypów i „ponownego przemyślenia treści i wykonywania własności publicznej” nieruchomości oraz jej uregulowania w sposób, który uwzględniłby jej ewidentne różnice w stosunku do własności prywatnej<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321.

<sup>37</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 79 poz. 464 ze zm.

<sup>38</sup> A. Agopszowicz, Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1991, s. 71, tenże, Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r. sygn. akt III CZP 38/91, Samorząd Terytorialny z 1992 r., Nr 4, s. 65, T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Katowice 1994, s. 93.

<sup>39</sup> E. Drozd, Uwagi..., s. 273.



### 3. Własność publiczna a własność prywatna

Z uwagi na przejrzystość systemu prawnego zasadność wprowadzania stratyfikacji własności na własność publiczną i własność prywatną może budzić wątpliwości. W doktrynie zwraca się bowiem uwagę, że po dokonaniu transformacji ustrojowej przepisy konstytucyjne powróciły do jednolitego, abstrakcyjnego pojęcia własności, tak jak to prawo ukształtowało się w prawie rzymskim. Stawiano przy tym nawet tezę, zgodnie z którą jakiegokolwiek próby różnicowania typów własności prowadziłyby do podważenia koncepcji gospodarki rynkowej, w której wszystkie „rodzaje” własności funkcjonują na równych prawach, a sama własność winna być opisywana bez jakichkolwiek przymiotników<sup>40</sup>. Według tego poglądu z wprowadzeniem dyferencjacji własności musiałoby się bowiem wiązać uprzywilejowanie jednego rodzaju własności względem drugiego<sup>41</sup>. Poza względami natury ustrojowej, pod wątpliwość poddawano także celowość jakiegokolwiek dyferencjacji własności i określania jej rodzajów za pomocą odrębnego aparatu pojęciowego. Zdaniem E. Drozda wyróżnienie jakiegoś rodzaju własności ma normatywny sens, jeżeli rodzaj ten poddany jest określonej reżimowi prawnemu, różniącemu się od reżimu dotyczącego innego rodzaju. E. Drozd poddał pod wątpliwość istnienie wspólnego reżimu prawnego dla własności Skarbu Państwa oraz innych państwowych osób prawnych. Wystarczy bowiem odnieść się do uregulowań dotyczących nieruchomości, do których zastosowanie mają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, czy też poprzednio obowiązującej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, aby z całym przekonaniem stwierdzić, że ustawy te w przeważającej mierze nie dotyczyły i nie dotyczą obrotu nieruchomościami państwowych osób prawnych<sup>42</sup>, a wykonywanie przez nie własności nieruchomości podlega odmiennym zasadom. W konsekwencji E. Drozd podkreśla, że „po zniesieniu zasady jednności własności państwowej nie można już beztrzesko posługiwać się

<sup>40</sup> S. Jarosz-Żukowska, Konstytucyjna zasada ochrony własności, Kraków 2003, s. 97.

<sup>41</sup> T. Dybowski, Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r., [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996, s. 301 i nast.

<sup>42</sup> Jako wyjątek od tak przedstawionego stwierdzenia należy potraktować tu regulacje dotyczące zrzeczenia się prawa użytkowania wieczystego przez państwowe osoby prawne (art. 16 ust. 1 u.g.n. oraz art. 2b u.zm.u.g.g.w.n. wprowadzony przez ustawę z dnia 7 października 1992 r. zmieniającą ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 91, poz. 455), która weszła w życie 24 grudnia 1992 r.).

pojęciem własność państwowa (ogólnonarodowa)”<sup>43</sup>. Z podobnym zapatrywaniem można spotkać się także w doktrynie prawa administracyjnego, gdzie zwraca się uwagę, że jeżeli prawo nie reguluje konsekwencji wyróżnienia majątku publicznego, wyróżnienie to jest zbędne<sup>44</sup>.

Zaprezentowanemu pogładowi E. Drozda w odniesieniu do własności państwowej trudno jest odmówić racjonalności. Wprowadzanie zarówno do języka prawnego jak i do języka prawniczego nowych pojęć, które same w sobie nie będą ułatwiały zrozumienia mechanizmów funkcjonowania ściśle określonych instytucji prawnych może jedynie skomplikować adresatom norm prawnych korzystanie z poszczególnych przepisów. Nie będą one zatem niosły za sobą żadnych wartości poznawczych. W związku z tym powstaje pytanie o celowość wyodrębniania kategorii własności publicznej i szczególnego przedmiotu tej własności jakim są nieruchomości. Wydaje się jednak, że podjęcie działań w tym zakresie jest zasadne. Do pełnego scharakteryzowania własności koniecznym jest bowiem jej powiązanie z określonymi podmiotami, przedmiotami, funkcjami, czy też warunkami społeczno-ustrojowymi, w których własność ta funkcjonuje. Tak postrzegane rozróżnienie własności należy traktować jako próbę syntezy różnych rodzajów norm, niejednokrotnie należących do różnych gałęzi prawa, które zakreślają granice własności<sup>45</sup>. Wyodrębnienie poszczególnych kategorii własności pozwala więc na precyzyjne opisanie jej treści oraz roli w dziedzinie stosunków gospodarczych<sup>46</sup>. Do przyjęcia takiego podziału skłania również sam ustawodawca poprzez stosowanie odmiennych metod regulacji oraz wprowadzanie różnego rodzaju instytucji i mechanizmów prawnych charakterystycznych jedynie w odniesieniu do ściśle określonych składników majątkowych. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż wszędzie tam, gdzie własność zaspokaja indywidualny interes właściciela, ustawodawca przyjął mechanizmy charakterystyczne dla prawa cywilnego (będącego trzonem prawa prywatnego). Ich istota sprowadza się do daleko idącej swobody właściciela w korzystaniu, rozporządzaniu i pobieraniu pożytków z przysługujących mu uprawnień. Do własności prywatnej można

<sup>43</sup> E. Drozd, rec. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne* Warszawa 1994, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1995 z.3, s. 461.

<sup>44</sup> J. Boć, A. Błaś, *Prawo administracyjne* pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 290.

<sup>45</sup> T. Dybowski, *Własność...*, s. 309. Autor zwraca uwagę, że w taki sposób można patrzeć jedynie na własność państwową, własność komunalną, gruntową własność rolną i własność lokalową.

<sup>46</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 109.

i należy zatem stosować w pełni cywilistyczną zasadę, że to co nie jest zakazane – jest dozwolone. Jeżeli natomiast własność służy do zaspokajania interesu ogółu, koniecznym jest przyjęcie mechanizmów właściwych dla prawa publicznego, które poprzez rozbudowany system procedur i zabezpieczeń mają zapewnić ochronę tego interesu. Do własności publicznej winno więc stosować się zasadę prawnoadministracyjną, zgodnie z którą dozwolone jest wyłącznie to, na co prawo wyraźnie pozwala<sup>47</sup>. Przyjęcie tej zasady prowadzi do kazuistycznej regulacji prawnej w zakresie zarówno zarządzania, jak i rozporządzania własnością publiczną. Ingerencja ze strony ustawodawcy bywała także konieczna dla rozgraniczenia tych dwóch sfer w poszczególnych przypadkach. W realiach gospodarki wolnorynkowej obie sfery współistnieją ze sobą, wzajemnie się uzupełniając, a wprowadzenie sztywnej linii podziału bywa niekiedy problematyczne. Podkreślenia wymaga również, że podział na własność publiczną i niepubliczną (prywatną) tradycyjnie przyjmowany był w doktrynie mimo braku wyraźnych podstaw konstytucyjnych do takiego podziału. Za dopuszczalnością takiego podziału opowiadali się zarówno ci przedstawiciele doktryny, dla których była to jedyna dopuszczalna typologia własności<sup>48</sup> jak i ci, którzy traktowali własność prywatną jako pozostałą po wydzieleniu własności osobistej, komunalnej i państwowej<sup>49</sup>. Niezależnie od przyjętej koncepcji podział na własność publiczną i własność prywatną nie pokrywa się z dawnym podziałem na własność społeczną i indywidualną<sup>50</sup>. Podział ten ma charakter poziomy, w tym znaczeniu, że żaden z rodzajów własności nie jest uprzywilejowany względem drugiego<sup>51</sup>.

Obecnie w polskim systemie prawnym pojęcie własności publicznej nie posiada swojej definicji legalnej. W szczególności nie istnieje odrębna, kompleksowa, znajdująca się poza k.c. regulacja własności publicznej<sup>52</sup> wprowadzająca szczególny reżim prawny wobec własności państwowej i komunalnej, własności bogactw narodowych i zasobów naturalnych oraz ich eksploatacji, a także własności ziemi. Polski ustawodawca parokrotnie użył tego

<sup>47</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 171.

<sup>48</sup> Za takim podejściem opowiadał się T. Dybowski (w:) T. Dybowski, *Własność...*, s. 311.

<sup>49</sup> Taki pogląd prezentowali m.in. S. Wójcik, M. Bednarek oraz J. Ignatowicz. Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...* s. 100.

<sup>50</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...* s. 107.

<sup>51</sup> A. Cisek, *Podstawy prawa cywilnego* pod red. E. Gniewka, Warszawa 2011, s. 203.

<sup>52</sup> M. Pyziak-Szafnicka, *Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego*, *Samorząd Terytorialny*, rok 1999, Nr 10, s. 8.

sformułowania przy redagowaniu tekstów powszechnie obowiązujących aktów prawnych, aczkolwiek biorąc pod uwagę sposób użycia tego sformułowania, oraz cel jego użycia, trudno przypisać mu na tej podstawie jakiegokolwiek normatywne znaczenie, które byłoby uniwersalne dla całego systemu prawnego<sup>53</sup>. Nie występuje ono bowiem ani w przepisach Kodeksu cywilnego, ani też w Konstytucji RP, mimo że przed jej uchwaleniem pojawiały się postulaty wyróżnienia w przepisach ustawy zasadniczej tzw. własności dóbr publicznych<sup>54</sup> oraz własności osobistej, co dawałoby szansę poddania ich specjalnemu reżimowi prawnemu lub przynajmniej gwarantowałoby ich szczególną ochronę<sup>55</sup>. Polski system prawa zerwał jednak z podziałem na typy i formy własności różnicującym treść i ochronę tego prawa z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny<sup>56</sup>. Celem tej nowelizacji było doprowadzenie do stanu, w którym wszelka własność będzie podlegała jednakowemu reżimowi prawnemu, niezależnie od tego, do jakiego podmiotu należy<sup>57</sup>. Ustawodawca dał temu wyraz poprzez uchylenie art. 126 – 135 oraz art. 138 i 139 k.c. oraz zmianę treści art. 44 k.c. Ostatni z przywołanych w tym miejscu przepisów, który w brzmieniu sprzed nowelizacji wyrażał marksistowską koncepcję zróżnicowania własności zależnie od jej

<sup>53</sup> Wśród przepisów, w których zostało przez ustawodawcę użyte pojęcie „własność publiczna” należy wymienić przede wszystkim art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469) zawierający delegację ustawową dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części, stanowiące własność publiczną, istotne dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej lub regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa. Określenie „własność publiczna” i to w odniesieniu do gruntów zostało przez ustawodawcę użyte w art. 12 ust. 1a ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 2009 r. Nr 189 poz. 1471 ze zm.) do obwodu rybackiego nie włącza się m.in. wód w sztucznych zbiornikach wodnych (...) usytuowanych na publicznych śródlądowych wodach powierzchniowych płynących, jeżeli wody w tych zbiornikach sztucznie zajęły grunty, które nie stanowią własności publicznej. Ustawodawca posłużył się określeniem „własność publiczna” również w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zaopatrzeniu z tytułu wypadków lub chorób zawodowych powstałych w szczególnych okolicznościach (Dz.U. z 2002 r. Nr 199 poz. 1674 ze zm.), zgodnie z którym za wypadek uzasadniający przyznanie świadczeń uważa się nagle zdarzenie (...), które nastąpiło m.in. przy chronieniu własności publicznej przed grożącą jej szkodą.

<sup>54</sup> W. Pańko, Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 1991 Nr 1-2, s. 19 i nast.

<sup>55</sup> M. Bednarek, Przeobrażenia stosunków własnościowych a problemy legislacyjne, Państwo i Prawo 1992, Nr 5, s. 16.

<sup>56</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 55, poz. 321.

<sup>57</sup> Zob. P. Wagner, Własność komunalna a pojęcie własności publicznej, (w:) Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszcyca, Kraków 1999, s. 265, tak również S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz do Kodeksu cywilnego, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2011, s. 18.

podmiotu i przedmiotu<sup>58</sup>, stanowi obecnie jedynie kodeksową definicję pojęcia mienia. Istota tej nowelizacji sprowadzała się zatem do rezygnacji z różnicowania własności na własność społeczną (państwową i grupową), indywidualną oraz osobistą na rzecz wprowadzenia zasady, zgodnie z którą w systemie polskiego prawa cywilnego mamy do czynienia z jednolitym – pod względem ochrony prawnej – pojęciem własności<sup>59</sup>. Takiego stanu nie zmieniał również fakt, iż do czasu uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r. nadal w mocy pozostawały przepisy Konstytucji z 1952 r. przewidujące całkowitą ochronę własności osobistej (art. 7) jak i obowiązek strzeżenia i umacniania własności społecznej jako niewzruszonej podstawy rozwoju państwa (art. 91). Regulacje te nie zostały przetransponowane do przepisów Konstytucji RP z 1997 roku. Wraz z ich wejściem w życie zakończony i przypieczętowany w sensie systemowym (ustrojowym) został proces eliminacji regulacji skutkujących nierównouprawnionym traktowaniem wyodrębnionych form własności przez przyznanie ich podmiotom różnej co do intensywności i zakresu środków ochrony prawnej<sup>60</sup>. Trafne w tym względzie okazały się więc poglądy niektórych przedstawicieli doktryny, zgodnie z którymi były to pozostałości po dawnym systemie polityczno-prawnym, które miały zostać usunięte w procesie reformy państwa<sup>61</sup>.

Poprzez przyjęte rozwiązania ustawodawca dał jednoznaczny wyraz swej intencji ujednolicenia regulacji kodeksowej dotyczącej treści i sposobu wykonywania własności niezależnie od jej przedmiotu i podmiotu, któremu ona przysługuje. Taki zabieg stanowił niejako powrót do koncepcji obowiązującej w polskim prawie cywilnym przed wejściem w życie k.c., charakterystycznej dla ustroju kapitalistycznego, której istotą było oparcie całego systemu prawa cywilnego na jednolitym, abstrakcyjnym pojęciu własności<sup>62</sup>. Nawet po dokonaniu opisanej powyżej nowelizacji przepisów k.c., w doktrynie pojawiały się jednak postulaty zachowania nie tylko podziału na poszczególne kategorie własności, ale także wprowadzenia odrębnych unormowań, właściwych tylko

<sup>58</sup> Zob. J. Ignatowicz, *Zmiany...*, s. 31, tenże (w:) F. Błahuta i in. *Kodeks...*, s. 122.

<sup>59</sup> Zob. E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz...*, s. 549, zob. również uchwała SN z 8 września 1992 r. sygn. akt III CZP 89/92, OSNCP 1993, nr 4 poz. 53

<sup>60</sup> S. Rudnicki, *Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1999, s. 10-11.

<sup>61</sup> Zob. S. Wójcik, *Problem pojęcia własność prywatna w III Rzeczypospolitej*, Rejent 1991, nr 7-8, s. 13 i 22.

<sup>62</sup> J. Majorowicz (w:) F. Błahuta, i in. *Kodeks...*, s. 303.

w stosunku do takich kategorii, w szczególności do własności państwowej. Przyjęcie takiego rozwiązania postulował J. Ignatowicz, wskazując przy tym na olbrzymi zakres własności państwowej, różnorodność jednostek, które sprawują zarząd tą kategorią własności oraz na konieczność wykonywania tego zarządu zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki<sup>63</sup>.

W doktrynie podkreśla się również, że na gruncie obecnie obowiązującego porządku prawnego, uzasadnieniem dla różnicowania własności ze względu na rodzaj podmiotu, któremu ona przysługuje jest chociażby treść art. 44<sup>1</sup> k.c. Przepis ten definiuje pojęcie mienia państwowego obejmującego własność i inne prawa majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa i innym państwowym osobom prawnym. Choć jego treść nie może być źródłem jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków, to jednak jest ona wyrazem obowiązywania zasady określającej w sposób generalny sytuację własności państwowej. Treść i granice prawa własności przysługującej podmiotom wymienionym w tym przepisie wynikają natomiast z innych przepisów, precyzujących tę zasadę, w tym w szczególności z przepisów zawartych w dziale II tytuł II księgi II k.c. (art. 140 – 154), a ponadto z rozbudowanych regulacji pozakodeksowych<sup>64</sup>. Wydaje się przy tym, że regulacja ta stanowi dla ustawodawcy legitymację do wprowadzania przepisów modyfikujących sposób wykonywania uprawnień majątkowych Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych w odniesieniu do mienia państwowego względem powszechnie obowiązujących regulacji prawa cywilnego dotyczących podmiotów niewymienionych w tym przepisie.

Pojęcie własności publicznej jest często wykorzystywane przez przedstawicieli doktryny prawniczej oraz orzecznictwo<sup>65</sup>. Uzasadnienia dla posługiwania się tym pojęciem poszukuje się przede wszystkim w tym, że własność publiczna służy funkcjonowaniu państwa i zaspokajaniu potrzeb użyteczności publicznej<sup>66</sup>. Podkreśla się nawet, że skoro w art. 20 Konstytucji RP jest mowa o własności prywatnej jako jednej z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, to zapewne po to, aby odróżnić tę formę własności od

---

<sup>63</sup> Zob. J. Ignatowicz, *Zmiany...*, s. 27-28.

<sup>64</sup> E. Skowrońska, Charakter uprawnień państwowych osób prawnych do posiadanego przez nie majątku w świetle ostatnich zmian ustawowych, *Przegląd Sądowy* 1991, nr 1-2, s. 60.

<sup>65</sup> Zob. wyrok TK z 13 maja 1997 r. K 20/96, OTK 1997, Nr 2, poz. 18, wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r. K 8/98 OTK 2000, Nr 3, poz. 87.

<sup>66</sup> E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, s. 33. Autor ten pojęcie własności publicznej odnosi wyłącznie do własności przysługującej Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego.

własności publicznej<sup>67</sup> chociażby w kontekście jej roli w sferze gospodarki rynkowej, o której to mowa w tym przepisie<sup>68</sup>. Z treści przepisów Konstytucji RP wynika bowiem, że własność nie jest traktowana jako monolit. Zdaniem M. Habdas rozróżnienie własności prywatnej i publicznej ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż wskazuje na szczególny reżim powstania, zbywania i korzystania z własności publicznej, który ustawodawca ma obowiązek skonkretyzować w ustawach szczególnych<sup>69</sup>. Sformułowanie precyzyjnej definicji własności publicznej jest jednak nie lada wyzwaniem. Już samo podanie kryteriów wyodrębnienia poszczególnych kategorii własności oraz ich cech może być niezwykle problematyczne.

Próbie wskazania cech własności publicznej, pozwalających na wyodrębnienie tej specyficznej masy majątkowej podjął J. Szachulowicz, który już na wstępie swoich rozważań wskazał, że własność publiczna ma sobie tylko właściwe cechy, których nie można przypisać własności niepublicznej<sup>70</sup>. Prawidłowej kwalifikacji własności można dokonać posługując się kryteriami podmiotowymi, przedmiotowymi oraz kryterium interesu. Spośród cech wskazanych przez J. Szachulowicza wyłącznie jedna ma charakter *stricte* podmiotowy, a mianowicie, podmiotami własności publicznej mogą być tylko Skarb Państwa i j.s.t.. Tylko te podmioty administracji publicznej, które spełniają funkcje właścicielskie w stosunku do mienia są ustawowo uprawnione do wydawania przepisów o powszechnym zasięgu obowiązywania, nakazujących poszanowanie i ochronę własności publicznej. Pozostałe cechy mają charakter przedmiotowy, poczynając od tego, że przedmiotem tej własności mogą być wszelkie rzeczy i prawa bez jakichkolwiek rodzajowych ograniczeń, które są dostępne dla każdego. Społeczno-gospodarcze przeznaczenie mienia będącego przedmiotem tej kategorii własności ma bowiem służyć bezpośrednio i pośrednio zaspokajaniu potrzeb publicznych. Własność publiczna zaspokaja ponadto potrzeby niematerialne społeczeństwa, wówczas gdy jej przedmioty zawierają w sobie pierwiastki narodowe, patriotyczne, historyczne, kulturowe.

<sup>67</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 74.

<sup>68</sup> Takie stanowisko nie może jednak zostać zaakceptowane, gdyż art. 20 Konstytucji RP określa jedynie czym jest społeczna gospodarka rynkowa, która opiera się m.in. na własności prywatnej. W szczególności za nieuprawnione należy uznać twierdzenie, że własność publiczna to taka, która nie stanowi oparcia dla społecznej gospodarki rynkowej. Na gruncie ustaw samorządowych został bowiem określony zakres, w jakim j.s.t. mogą uczestniczyć w obrocie gospodarczym. Zob. szerzej P. Wagner, *Własność...*, s. 266.

<sup>69</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 10.

<sup>70</sup> J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, Warszawa 2000, s. 19.

Jako takie są one wyłączone z obrotu i podlegają szczególnej ochronie przed zniszczeniem. Bardzo istotnym aspektem własności publicznej – z punktu widzenia społecznego – jest fakt poddania kontroli społecznej wszelkich czynności zmierzających do zmiany przeznaczenia czy też zbycia obiektów służących do powszechnego korzystania i bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych. Działania w tym zakresie podlegają również kontroli w ramach struktur organizacyjnych organów administracji publicznej, kontroli zewnętrznej w trybie administracyjnego nadzoru hierarchicznego oraz kontroli sądowej. Gospodarowanie i zarządzanie takimi obiektami jest poddawane także wzmożonej kontroli opinii publicznej<sup>71</sup>.

Nieco odmiennie zagadnienie własności publicznej pojmuje S. Rudnicki. Jego zdaniem własność publiczna podmiotów prawa publicznego pod względem funkcjonalnym przeznaczona jest na zaspokajanie potrzeb infrastruktury społecznej. Z punktu widzenia podmiotowego pojęcie własności publicznej wykracza zatem poza zakres własności Skarbu Państwa i j.s.t., a co za tym idzie obejmuje także własność innych osób prawnych prawa publicznego (np. Kościoła Katolickiego), w tym organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego i innych osób prawnych wykonujących zlecone im zadania publiczne (np. fundacje i stowarzyszenia)<sup>72</sup>. S. Rudnicki przyznaje przy tym, że własność publiczna obejmuje przede wszystkim własność państwową, tj. własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych oraz własność samorządową, własność j.s.t. oraz samorządowych osób prawnych<sup>73</sup>. Kryterium podmiotowe nie pozwala jednak na odróżnienie własności publicznej od własności prywatnej, gdyż zdaniem S. Rudnickiego pojęcia te nie są sobie przeciwstawne, ponieważ ich zakresy znaczeniowe częściowo się pokrywają. Autor twierdzi, że skoro pojęcie własności prywatnej w rozumieniu prawa cywilnego obejmuje każdą własność mogącą być przedmiotem obrotu cywilnoprawnego bez względu na podmiot tej własności to jako własność prywatna może być również traktowana własność Skarbu Państwa i j.s.t. oraz odpowiednio państwowych i komunalnych osób prawnych<sup>74</sup>. Z sytuacją taką mamy do czynienia przykładowo wówczas, gdy nieruchomość stanowiąca

---

<sup>71</sup> Tamże, s. 20.

<sup>72</sup> Zob. S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 19.

<sup>73</sup> Tamże, s. 20.

<sup>74</sup> Zob. S. Rudnicki (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...* s. 1035. Odmienne L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, s. 10.



własność gminy jest oddawana w dzierżawę osobie fizycznej albo jest przedmiotem wkładu pieniężnego (aportu) do spółki, a czynność ta nie jest związana z wykonywaniem zadań publicznych zastrzeżonych na rzecz tej j.s.t.<sup>75</sup> Skarb Państwa zarządza własnością skarbową, jako wyodrębnionym podmiotowo składnikiem własności państwowej<sup>76</sup>, posługując się zarówno działaniem o charakterze publicznoprawnym, władczym (*imperium*) w odniesieniu do własności publicznej, jak i czynnościami cywilnoprawnymi (*dominium*) w odniesieniu do własności w ujęciu cywilistycznym, jako równoprawny uczestnik obrotu cywilnoprawnego<sup>77</sup>. Przy takim założeniu zasadniczym problemem jest prawidłowe rozgraniczenie sfery publiczno- i prywatnoprawnej. Zdaniem S. Rudnickiego zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb administracji lub zbiorowych potrzeb publicznych a majątkiem służącym celom gospodarczym. W odniesieniu do pierwszej kategorii majątku podmiot publiczny będący jego właścicielem jest poddany pewnym szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, natomiast gospodarowanie pozostałymi składnikami majątku podlega w całości regułom prawa cywilnego. W przypadku tej części majątku podmiot publiczny będący jego właścicielem powinien być traktowany w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego, z tym zastrzeżeniem, że majątek ten nie może być wykorzystywany na dowolne cele<sup>78</sup>.

Przedstawiony powyżej pogląd S. Rudnickiego na sposób pojmowania własności publicznej mógłby zostać uznany za trafny, aczkolwiek brak w nim konkretnych wskazań, na jakiej podstawie należałoby dokonać rozróżnienia własności państwowej i samorządowej na własność publiczną i własność prywatną. Niejednokrotnie bowiem przedmioty zarówno własności państwowej jak i własności samorządowej służą co prawda do prowadzenia działalności gospodarczej, aczkolwiek ma ona na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty. Z taką sytuacją będziemy mieli do czynienia chociażby w przypadku różnorodnych usług komunalnych. Wszędzie tam, gdzie jednostki odpowiadające za realizację zadań publicznych będą mogły przy okazji swojej

---

<sup>75</sup> Zob. S. Rudnicki, Własność..., s. 20.

<sup>76</sup> Pozostała część własności państwowej, tzw. własność państwowa sensu largo przysługuje państwowym osobom prawnym.

<sup>77</sup> Zob. S. Rudnicki, G. Rudnicki, Komentarz..., s. 22.

<sup>78</sup> Zob. S. Rudnicki (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości... s. 1035 -1036.

działalności czerpać dochód z posiadanego majątku, podział ten nie będzie już taki klarowny. Przykładem zadania o charakterze publicznym, gdzie niemal niemożliwe jest przeprowadzenie precyzyjnego podziału na mienie należące do kategorii własności publicznej oraz na mienie należące do kategorii własności prywatnej jest obowiązek tworzenia przez gminę warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Z jednej strony nieruchomość wykorzystywana w tym celu służy do realizacji zadań o charakterze publicznym, a z drugiej strony, gmina za wyjątkiem lokali socjalnych, może czerpać zysk z tytułu najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jakim regułą będzie wówczas podlegało gospodarowanie takim majątkiem? Zaproponowana przez S. Rudnickiego klasyfikacja nie pozwala odpowiedzieć na to pytanie, choć wydaje się, że cywilnoprawne regulacje będą w takich przypadkach dość mocno ograniczone. Z ograniczeniami takimi mamy do czynienia chociażby z uwagi na wzmożoną kontrolę społeczną w zakresie polityki mieszkaniowej danej gminy, która znajduje swój prawny wyraz w uchwale rady gminy ustalającej precyzyjne zasady wynajmowania lokali i sposobu ustalania czynszów<sup>79</sup>. Jej postanowienia jako aktu prawa miejscowego zaliczanego do kategorii konstytucyjnych źródeł powszechnie obowiązującego prawa w znacznym stopniu ograniczają cywilistyczną zasadę swobody umów.

W podobny sposób co S. Rudnicki wypowiadał się również W. Pańko. Jego zdaniem własność administracyjna (publiczna) była i jest wyrazem przekonania, że część składników mienia państwowego lub komunalnego powinna podlegać innej niż cywilnoprawnej regulacji gospodarowania dobrami majątkowymi<sup>80</sup>. W takiej sytuacji w katalogu mienia państwowego i mienia j.s.t. należałoby wyróżnić mienie publiczne oraz mienie prywatne<sup>81</sup>. Rozpatrywany

<sup>79</sup> Podstawę prawną do podjęcia przez radę gminy uchwał m.in. w zakresie zasad wynajmowania nieruchomości będących własnością gminy w tym lokali mieszkalnych stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 150).

<sup>80</sup> Zob. W. Pańko, Własność komunalna, a funkcje samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 19. Autor przytacza tutaj również stanowisko P. Goldfrin'a zgodnie z którym trudno byłoby przyjąć aby własność publiczna w całości podlegała prawu prywatnemu. Administracja, w odróżnieniu od osób prywatnych, nie dysponuje swoim mieniem w wedle własnego uznania, w celach egoistycznych. Są one przeznaczone bezpośrednio lub pośrednio do zaspokajania potrzeb administrowanej społeczności. Stanowisko to zostało zaprezentowane w pracy pod tytułem *Droit administratif des biens*, Paryż 1987, s. 13.

<sup>81</sup> A. Agopszowicz, Własność komunalna – publiczna czy prywatna? Samorząd Terytorialny 1991, nr 11-12, s. 84.

problem sprowadziłby się wówczas do ustalenia relacji zachodzących pomiędzy pojęciem własności publicznej a pojęciami własności państwowej, komunalnej, a po dokonaniu (z dniem 1 stycznia 1999 r.) reformy administracyjnego podziału terytorialnego kraju i utworzeniu samorządu terytorialnego na poziomie powiatu i województwa, także własności powiatu, czy województwa<sup>82</sup>. Ustalenie tej relacji oraz wskazanie przesłanki podziału własności państwowej i samorządowej na własność publiczną i prywatną jest jednak niezwykle problematyczne. Co więcej, celowość dokonywania takiego podziału została zakwestionowana przez A. Agopszowicza, który stwierdził, że nawet jeżeli podział ten zostanie dokonany za pomocą mniej lub bardziej dowolnych kryteriów, to i tak na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego nie uda się wykryć różnic pomiędzy zasadami gospodarowania mieniem publicznym a mieniem prywatnym<sup>83</sup>. Przeciwno dokonywaniu takiego podziału opowiadał się również S. Wójcik, wskazując przy tym że zarówno własność Skarbu Państwa jak i własność gminy (a obecnie również innych j.s.t.) służy bezpośrednio zaspokojeniu potrzeb ogółu obywateli i innych podmiotów. Te publiczne funkcje sprawiają, że choć w istocie własność tych podmiotów jest kategorią prawa cywilnego, to jednak w dość szerokim zakresie stanowi ona przedmiot regulacji prawa publicznego, zwłaszcza prawa administracyjnego i prawa finansowego. Zdaniem S. Wójcika, własności o takich zadaniach i funkcjach oraz regulowanej w taki sposób nie można zatem traktować jako własności prywatnej<sup>84</sup>. Autor podkreśla również, że pod pewnymi względami własności Skarbu Państwa nie można odrywać od własności państwowych osób prawnych. Podobna zależność zachodzi również w przypadku j.s.t. i samorządowych osób prawnych. Z tego też względu zdaniem S. Wójcika własnością prywatną nie jest cała własność państwowa i cała własność komunalna<sup>85</sup>. W podobnym tonie wypowiada się

---

<sup>82</sup> Dla potrzeb niniejszej pracy własność komunalna, własność powiatu i własność województwa nazywana będzie zbiorczo własnością samorządową.

<sup>83</sup> Pogląd taki w odniesieniu do mienia komunalnego Autor zaprezentował w 1991 roku w przywołanym wyżej artykule pt. „Własność komunalna – publiczna czy prywatna?”, który zakwestionował przy tym nie tylko celowość ale i jako taką możliwość ustalania kryteriów podziału mienia komunalnego na publiczne i prywatne, gdyż zdaniem tego Autora nie ma on żadnej wartości poznawczej. Pomimo kolejnych zmian legislacyjnych pogląd ten jest nadal aktualny.

<sup>84</sup> S. Wójcik, *Problem...*, s. 20.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 20-21. Odmienne stanowisko w tej kwestii prezentuje E. Skowrońska-Bocian, której zdaniem własność państwowych i komunalnych osób prawnych pozostaje w obrębie własności prywatnej, gdzie należałoby sklasyfikować własność przysługującą wszelkim osobom fizycznym i osobom prawnym za wyjątkiem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zob. E. Skowrońska-Bocian, *Komentarz...*, s. 550. W podobnym tonie wypowiada się również

również L. Garlicki definiując pojęcie własności prywatnej z punktu widzenia konstytucyjnego. Stwierdził on bowiem, że użyte w art. 20 Konstytucji RP pojęcie własności prywatnej pozostaje w ścisłym związku z pojęciem własności, o którym mowa w art. 64. Zamieszczenie tego przepisu w rozdziale II Konstytucji RP wskazuje, że zawarte w nim uregulowania mogą dotyczyć wyłącznie podmiotów będących jednocześnie nosicielami praw i wolności „człowieka i obywatela”. Poza swym zakresem przepis ten pozostawia zatem własność państwową i komunalną<sup>86</sup>. L. Garlicki powołuje przy tym stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym jako własność prywatną należy rozumieć wszelką własność należącą do podmiotów autonomicznych względem państwa i sektora jego własności gospodarczej<sup>87</sup>. Obejmuje ono zatem własność osób fizycznych oraz osób prawnych prawa prywatnego, w tym własność spółdzielczą<sup>88</sup>. L. Garlicki w swych rozważaniach wyraźnie podkreśla, że Konstytucja RP z 1997 roku nie wyklucza istnienia innych niż własność prywatna kategorii własności. Zaznacza przy tym jednak, że w przypadku kolizji własności prywatnej z własnością publiczną, należałoby przyznać prymat tej pierwszej, chyba że w konkretnej sytuacji występuje odpowiednio ważny interes publiczny uzasadniający odstępianie od tego domniemania<sup>89</sup>. Wydaje się, że L. Garlicki traktuje pojęcie własności publicznej jako zbiorcze określenie własności państwowej oraz własności komunalnej. Podając przykłady uzasadniające odstępianie od prymatu własności prywatnej nad własnością publiczną wskazuje bowiem, że w przypadku własności komunalnej takie uzasadnienie będzie wynikało z zasady samodzielności samorządu terytorialnego, a w przypadku własności państwowej z konieczności zapewnienia państwu możliwości realizowania konstytucyjnie określonych zadań i funkcji m.in. w dziedzinie polityki socjalnej, czy obronności i bezpieczeństwa państwa. Argumentacja L. Garlickiego nie daje również

---

J. Ignatowicz oraz K. Stefaniuk stwierdzając przy tym, że własność publiczna (a ściślej rzecz biorąc własność przysługująca podmiotom publicznym) jest wyróżniana ze względu na charakter podmiotów i jej przeznaczenie. Autorzy ci, poza kategorią własności publicznej, wyróżniają również własność społeczną, nadając temu pojęciu „nieklasowy” sens. Własność społeczna miałaby obejmować m.in. własność przysługującą samorządom zawodowym, stowarzyszeniom, organizacjom wyznaniowym, związkom zawodowym itp, zob. J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo rzeczowe, s. 50 i nast.

<sup>86</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, s. 10.

<sup>87</sup> Zob. wyrok TK z 21 marca 2000 r. nr K 14/99, OTK ZU z 2000 r., Nr 2, poz. 61

<sup>88</sup> Zob. wyrok TK z 2 czerwca 2003 r. nr SK 34/01, OTK ZU z 2003 r., Nr 6, poz. 48.

<sup>89</sup> Zob. L. Garlicki, Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, s. 11.

jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy podział na własność prywatną oraz na własność publiczną jest podziałem dychotomicznym.

Zaprezentowane powyżej stanowisko, choć generalnie, z nielicznymi wyjątkami<sup>90</sup>, utrzymane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>91</sup>, budzi poważne wątpliwości. Świadczą o tym chociażby wypowiedzi znacznej części przedstawicieli doktryny, a niekiedy także brak jednomyślności w składach orzekających Trybunału Konstytucyjnego. Przeciwno przyjęciu tego kierunku wykładni opowiadał się chociażby A. Stelmachowski, który podejmując próbę wskazania kryteriów dokonania podziału na własność prywatną i własność publiczną, podobnie jak S. Wójcik, odwoływał się m.in. do kryterium metody regulacji. Autor zwraca również uwagę, że podział ten jest niejako pochodny od zasadniczego podziału prawa na prawo prywatne i prawo publiczne. Przywołuje przy tym definicję prawa publicznego i prawa prywatnego sformułowaną przez Ulpiana<sup>92</sup>. W definicji tej, która brzmi: *„Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim”*<sup>93</sup>, jako podstawowe kryterium podziału na te dwie gałęzie prawa podawane jest kryterium interesu.

Zdaniem A. Stelmachowskiego również w przypadku stratyfikacji własności na własność prywatną i własność publiczną zasadniczym kryterium podziału jest interes, jaki dany rodzaj własności zaspokaja. Jeżeli będzie nim tylko korzyść właściciela – będziemy mieli do czynienia z własnością prywatną. Jeżeli własność służy użyteczności publicznej – będziemy mieli do czynienia z własnością publiczną<sup>94</sup>.

W państwie kapitalistycznym, funkcjonującym w oparciu o zasady gospodarki wolnorynkowej, państwo co do zasady nie jest podmiotem gospodarującym. W związku z tym, skoro podmiotami gospodarującymi są podmioty prywatne, modelem podstawowym jest własność prywatna. Własność publiczna jest wyjątkiem od zasady, co nie znaczy oczywiście, by własność ta

<sup>90</sup> Zob. wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r. nr K 8/98, OTK ZU z 2000 r., Nr 3, poz. 87, w którym Trybunał utożsamiał własność komunalną z własnością prywatną.

<sup>91</sup> Poza orzeczeniami przywołanymi w przypisie nr 63 i 64 zob. również postanowienie TK z 22 maja 2007 r. nr SK 70/05, OTK-A z 2007 r. Nr 6, poz. 60, postanowienie TK, z 6 kwietnia 2011 r. nr SK 21/07, OTK-A z 2011 r. Nr 3 poz 28. Oba orzeczenia zostaną bliżej omówione w dalszej części niniejszej pracy.

<sup>92</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 158.

<sup>93</sup> „Prawem publicznym jest to, które dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatnym zaś to, które ma na względzie korzyść jednostek: są bowiem pewne rzeczy użyteczne dla ogółu, inne zaś dla osób prywatnych.”

<sup>94</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 164.

występowała jako coś rzadko spotykanego<sup>95</sup>. A. Stelmachowski podkreśla jednak, że sam charakter podmiotu nie decyduje o zaliczeniu bądź do sfery prawa publicznego, bądź do sfery prawa prywatnego. Nawet wówczas, gdy podmiotem własności jest Skarb Państwa lub j.s.t bądź też państwowa lub komunalna (samorządowa) osoba prawna, nie można wykluczyć zaliczenia jej do kategorii własności prywatnej. A. Stelmachowski, odwołując się do podziału majątku publicznego funkcjonującego w teorii prawa administracyjnego, zwraca uwagę, że przedmiotem takiej własności będą w szczególności składniki tzw. majątku skarbowego (fiskalnego) takie jak akcje lub udziały przedsiębiorstw, papiery wartościowe, w tym obligacje skarbowe, pożytki z własności nieruchomości, dochody z przedsiębiorstw, z banków, monopoli, itp. W stosunku do nich należy zatem stosować reżim prawny właściwy dla własności prywatnej<sup>96</sup>.

Zasadniczym kryterium wyodrębnienia własności publicznej zdaniem A. Stelmachowskiego jest jej cel, jakim jest użytek publiczny, zakładający dobro ogółu. Odnosząc się natomiast do kryterium podmiotowego, A. Stelmachowski wyróżnia własność publiczną *sensu stricto* oraz własność publiczną *sensu largo*. Własność publiczna w węższym znaczeniu obejmuje tę część własności państwowej i własności jednostek samorządu terytorialnego, która służy użyteczności publicznej<sup>97</sup>. Tym samym może ona przysługiwać wyłącznie podmiotom dysponującym kompetencjami władczymi. Przejawem tych kompetencji władczych jest chociażby możliwość wywłaszczenia z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, które w obecnym stanie prawnym może zostać dokonane wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa oraz j.s.t. W związku z tym tylko tym podmiotom może przysługiwać własność publiczna w ścisłym znaczeniu. Własność publiczna w szerszym tego słowa znaczeniu może natomiast przynależeć wszelkim podmiotom, które realizują cele o charakterze publicznym<sup>98</sup>. Do tych podmiotów zaliczać się będą więc m.in. stowarzyszenia, fundacje, kościelne osoby prawne, Polski Czerwony Krzyż, a nawet osoby fizyczne i inne niż wskazane wyżej osoby prawne, o ile prowadzą one działalność o charakterze publicznym.

A. Stelmachowski zwrócił również uwagę na problem wyróżnienia w ramach własności państwowej i komunalnej (samorządowej) mienia należącego do

<sup>95</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 165.

<sup>96</sup> *Ibidem*, s. 166.

<sup>97</sup> A. Stelmachowski, *Nabycie i utrata własności (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego*, Warszawa 2007, s. 363.

<sup>98</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 170-171.

kategorii własności publicznej oraz kategorii własności prywatnej. W swojej wypowiedzi Autor nie wskazał jednak ogólnych kryteriów przeprowadzenia takiego podziału poprzestając na kazuistycznym sklasyfikowaniu poszczególnych sytuacji w ramach danej kategorii własności.

Stanowisko A. Stelmachowskiego podziela E. Łętowska, która stwierdziła że „własność prywatna”, o której mowa w przepisach Konstytucji RP z 1997 r. obejmuje wszelką własność, także własność państwową i komunalną, w tym własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. W istocie zatem brak jest podstaw do dopatrywania się ograniczeń w statusie właścicielskim gminy w sytuacji gdy sprawa dotyczy własności publicznej. Konstytucja z 1997 r. nie daje bowiem podstaw do wyróżniania - zwłaszcza z punktu widzenia gwarancji ochrony - podmiotowo wyróżnionej własności publicznej, (gdzie należałoby umieścić własność gminy)<sup>99</sup>.

Stanowisko to zostało zaprezentowane w zdaniu odrębnym do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego umarzającego postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku z uwagi na brak legitymacji do wniesienia skargi konstytucyjnej przez gminę. Główną przyczyną umorzenia postępowania było przyjęcie, że gminie przysługuje konstytucyjny status publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Funkcją skargi konstytucyjnej nie jest natomiast ochrona praw podmiotów publicznoprawnych. Trybunał stwierdził ponadto, że działalność j.s.t. w zakresie gospodarowania własnością poddana jest rygorom ustawowym, które kompleksowo chronią lokalny (regionalny) interes publiczny przed nadużyciami. Taka konstrukcja wykonywania własności sprawia, że wprowadzie nie co do istoty, ale co do warunków, własność komunalna zasadniczo różni się od własności niepublicznej. Zdaniem Trybunału musi to rzutować na zakres konstytucyjnej ochrony działalności samorządu w porównaniu z osobami fizycznymi i osobami prawnymi prawa prywatnego.

Stanowisko E. Łętowskiej kwestionujące kierunek wykładni przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym postanowieniu, w którym postanowiono wyraźną linię podziału na uprawnienia przysługujące podmiotom publicznoprawnym oraz podmiotom prywatnoprawnym zostało podzielone przez

---

<sup>99</sup> Zob. E. Łętowska, zdanie odrębne do postanowienia TK z 22 maja 2007 r. nr SK 70/05, OTK-A z 2007 r. Nr 6, poz. 60.

A. Rzeplińskiego<sup>100</sup>. Orzeczenie, w stosunku do którego swoje zdanie odrębne wygłosił A. Rzepliński jest o tyle ciekawe z punktu widzenia przedmiotu niniejszej pracy, że Trybunał rozważał w nim kwestię kryteriów warunkujących sklasyfikowanie danego podmiotu gospodarczego jako podmiot publiczny bądź jako podmiot prywatny. Trybunał wskazał, że o klasyfikacji tej decydują dwa kryteria. Pierwsze z nich to kryterium majątkowe. Zgodnie z tym kryterium za publiczny podmiot gospodarczy należy uznać taki podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą opartą na majątku publicznym, w szczególności zaś jednoosobowa spółkę Skarbu Państwa, przedsiębiorstwo państwowe oraz j.s.t. Trybunał zaznaczył również, że w wypadku podmiotów gospodarczych „mieszanych”, tj. wykorzystujących jednocześnie majątek publiczny i prywatny, kryterium majątkowe może stanowić jedynie punkt wyjścia dla dalszych rozważań co do sposobu określenia charakteru podmiotu<sup>101</sup>. Drugie kryterium, określone mianem kryterium funkcjonalnego, dotyczy wpływów organów państwa na działalność danego podmiotu gospodarczego. Zgodnie z tym kryterium publicznym podmiotem gospodarczym jest podmiot (...) na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ<sup>102</sup>, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty<sup>103</sup>. Trybunał zwraca przy tym uwagę, że wykonywanie zadań publicznych przez państwo odbywa się zarówno w sferze imperium, jak i w sferze dominium. Działalność gospodarcza państwa prowadzona przy wykorzystaniu różnorodnych form organizacyjno-prawnych zdaniem Trybunału różni się jednak zasadniczo od działalności podmiotów prywatnych. Nawet jeżeli zysk jest głównym

<sup>100</sup> Zob. A. Rzepliński, zdanie odrębne do postanowienia TK z 6 kwietnia 2011 r. nr SK 21/07, OTK-A z 2011 r. Nr 3 poz 28.

<sup>101</sup> Trybunał w uzasadnieniu swojego postanowienia wskazał, że podobne stanowisko zostało zaprezentowane w postanowieniu TK z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168.

<sup>102</sup> Trybunał w dalszej części uzasadnienia swojego orzeczenia wyjaśnił, że o decydującym wpływie władz publicznych na dany podmiot można mówić w szczególności wtedy, gdy władze te - pośrednio lub bezpośrednio - posiadają większą część subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa lub kontrolują większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez przedsiębiorstwo, lub mogą mianować więcej niż połowę członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa, a także jeżeli posiadają one inne uprawnienia wynikające z przepisów szczególnych, dzięki którym mogą wpływać na faktyczne funkcjonowanie danego podmiotu. Zdaniem Trybunału istotne w tym zakresie jest to, że dany podmiot nie posiada autonomii gospodarczej w stosunku do organów szeroko rozumianego państwa.

<sup>103</sup> Zasadność posługiwania się kryterium funkcjonalnym przy określaniu statusu danego podmiotu gospodarczego została zakwestionowana w zdaniu odrębnym do omawianego postanowienia TK przez P. Tuleję. Przeciwno przyjęciu tego kryterium przemawia fakt, iż jest ono nieostre i ocenne. Co więcej, kryterium to zdaniem P. Tulei nie zawsze stanowi uzupełnienie kryterium majątkowego.



celem działania podmiotu publicznego, to i tak w ostatecznym rozrachunku musi on być przeznaczony na realizację określonych celów publicznych<sup>104</sup>. Trybunał podkreślił, że w przeciwieństwie do podmiotów prawa prywatnego, działalność publicznych podmiotów gospodarczych ma służyć państwu i wykonywaniu przez nie zadań publicznych.

Na uwagę zasługuje również pogląd J. Wasilkowskiego wyrażony w odniesieniu do własności państwowej w państwie kapitalistycznym. Zgodnie z tym poglądem kategoria własności państwowej jest tylko odmianą (szczególną formą) własności prywatnej, a w konsekwencji państwo kapitalistyczne, występując w obrocie cywilnym zmuszone jest upodobnić swą pozycję cywilnoprawną do pozycji prawnej osób prywatnych<sup>105</sup>. Brak jest zatem podstaw, aby w ustroju kapitalistycznym kształtować własność państwową jako prawo nierozłącznie związane z ogólnym obowiązkiem czynienia użytku z tego prawa<sup>106</sup>. Ustawodawstwo krajów kapitalistycznych kształtuje bowiem prawo własności jako instytucję jednolitą, abstrahując zarówno od społeczno-gospodarczego przeznaczenia przedmiotu tego prawa (środki produkcji, środki osobistego spożycia) jak i od charakteru jego podmiotu (jednostka, określona grupa jednostek, państwo kapitalistyczne)<sup>107</sup>. Taki wyraz miały chociażby dekrety unifikujące prawo cywilne, gdyż zgodnie z art. 28 pr. rzecz. jakiegokolwiek ograniczenia właściciela w zakresie korzystania i rozporządzania rzeczą z wyłączeniem innych osób mogą zostać ustanowione wyłącznie w drodze ustawy.

J. Wasilkowski podkreśla, że k.c. w ówczesnym brzmieniu jego przepisów normował treść prawa własności w sposób konkretny, przewidując zróżnicowanie w zależności od charakteru przedmiotu i podmiotu tego prawa (kryterium społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa). Autor ten przeciwstawia ponadto sposób pojmowania roli własności państwowej w państwie kapitalistycznym, gdzie może mieć ona bardzo duży zasięg, do sposobu pojmowania własności państwowej w socjalistycznym porządku prawnym, gdzie dzięki nacjonalizacji podstawowych działów gospodarki ta forma

---

<sup>104</sup> Trybunał powołał w tym miejscu stanowisko R. Illinicza, *Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005, s. 62).

<sup>105</sup> Zob. J. Wasilkowski, M. Madej, *Prawo...* s. 35.

<sup>106</sup> Zob. J. Wasilkowski, *System prawa cywilnego*, Tom II *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Ossolineum 1977, s. 52.

<sup>107</sup> J. Wasilkowski, *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1972, s.25

własności staje się nie tylko formą decydującą o skali i kierunkach rozwoju, ale uzyskuje nowy społeczno-ekonomiczny charakter własności ogólnonarodowej<sup>108</sup>. Własność w znaczeniu ekonomicznym jest bowiem podstawowym stosunkiem społecznym w każdej epoce historycznego rozwoju ludzkości<sup>109</sup>. Właścicielem w sensie ekonomicznym jest więc ten, kto faktycznie dysponuje w swoim interesie danym dobrem majątkowym, bez względu na to, w jaką formę prawną zostaje przyobleczone ekonomiczna przynależność tego dobra do osoby dysponenta. Niekoniecznie jest to właściciel w znaczeniu prawnym<sup>110</sup>.

Przedstawiony powyżej pogląd J. Wasilkowskiego, zgodnie z którym w państwie kapitalistycznym prawo własności jest traktowane jako instytucja jednolita, choć charakterystyczny dla okresu oraz ustroju, w którym został ogłoszony<sup>111</sup>, nie jest trafny. Na jego wadliwość zwrócił uwagę m.in. W. Pańko stwierdzając, że w cywilistyce państw kapitalistycznych zróżnicowanie własności jest obecne, chociaż zazwyczaj nie następuje ono wyłącznie ze względu na kryterium podmiotowe i nie ma na celu automatycznego przyznania preferencji określonym rodzajom własności<sup>112</sup>. Autor ten zwraca uwagę, że na własność państwową w ustroju kapitalistycznym należy spojrzeć co najmniej w dwóch aspektach, tj. w aspekcie funkcjonalnym i w aspekcie terytorialnym. W pierwszej z tych płaszczyzn, problem sprowadza się do określenia, co z majątku „należącego” do państwa należy traktować jako przedmiot własności w rozumieniu prawa prywatnego, a co jest przedmiotem własności publicznej. W aspekcie terytorialnym należy zwrócić przede wszystkim uwagę na majątkową autonomię organizmów samorządowych, a więc własność komunalną (samorządową)<sup>113</sup>. Do kategorii własności publicznej, co do której zakłada się całkowite lub częściowe wyłączenie spod reżimu własności w rozumieniu prawa prywatnego, W. Pańko zalicza dobra służące powszechnemu i bezpośredniemu użytkowi (np. drogi lub wybrzeże morskie) oraz dobra służące administracji w wypełnianiu jej funkcji<sup>114</sup>. Odnosząc się natomiast do dóbr służących interesowi powszechnemu poprzez przynoszenie korzyści płynących z działalności gospodarczej, W. Pańko stwierdził,

<sup>108</sup> J. Wasilkowski, *Pojęcie...*, s.23-24.

<sup>109</sup> J. Wasilkowski, *Pojęcie...*, s. 7.

<sup>110</sup> J. Wasilkowski, *Pojęcie...*, s. 15.

<sup>111</sup> Podobny pogląd zaprezentował m.in. Z.K. Nowakowski, *Prawo rzeczowe. Zarys wykładu.*, Warszawa 1980, s. 26 oraz S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego*, Warszawa 1989 s. 13.

<sup>112</sup> W. Pańko, *O prawie...*, s. 100.

<sup>113</sup> Ibidem, s. 168.

<sup>114</sup> Ibidem.

że należy ona do tzw. państwowej sfery działalności produkcyjnej, w której przedsiębiorstwa państwowe są zwykłymi podmiotami własności prywatnej i w takiej roli uczestniczą w „grze ekonomicznej”<sup>115</sup>.

Podobnie jak W. Pańko wypowiada się M. Habdas, która podkreśla, że w latach 50-tych ubiegłego stulecia istnienie własności publicznej w gospodarkach rynkowych nie było sprzeczne z kapitalizmem. Przedmiotem zainteresowania były natomiast właściwe proporcje pomiędzy własnością prywatną a własnością publiczną oraz wskazanie przedmiotów, których przesunięcie pomiędzy tymi kategoriami albo poprzez uspołecznienie albo poprzez prywatyzację wpłynęłoby na ich lepsze wykorzystanie<sup>116</sup>.

M. Habdas wyraźnie podkreśla, że wyróżnienie oprócz własności prywatnej także własności publicznej jest uzasadnione i celowe<sup>117</sup>. Na treść własności publicznej bardzo istotny wpływ ma jej społeczno-gospodarcze przeznaczenie, które jest inne niż własności prywatnej. Pierwsza z tych kategorii, w przeciwieństwie do własności prywatnej, która zdaniem Autorki służy do zaspokajania potrzeb jednostkowych, partykularnych, zaspokaja potrzeby o charakterze ponadjednostkowym, społecznym<sup>118</sup>. W praktyce dokonanie takiego podziału, choć poniekąd jest on intuicyjny nie jest ani proste, ani pozbawione kontrowersji<sup>119</sup>. M. Habdas posiłkując się analizą prawnoporównawczą cech własności publicznej w doktrynie innych państw europejskich podkreśliła, że charakteryzowanie własności jako publicznej może wynikać zarówno z powiązania tego prawa ze szczególnym podmiotem (model francuski) jak i ze szczególnym przedmiotem (model niemiecki), przy czym kryteria wyróżnienia własności publicznej mają zazwyczaj charakter mieszany<sup>120</sup>. Uzasadniając potrzebę wyodrębnienia własności publicznej, M. Habdas wskazała ponadto, że przełamuje ona skrajną jednolitość własności, która nigdy nie daje zadowalających i sprawiedliwych rezultatów, niezależnie od tego czy w danym systemie prawnym zostanie przyjęty model oparty w całości na własności prywatnej, czy też na własności publicznej<sup>121</sup>. Pomiedzy tymi kategoriami własności powinna zostać zachowana równowaga, choć jednoznacznie określenie jej granic jest niezwykle

<sup>115</sup> Ibidem.

<sup>116</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 111.

<sup>117</sup> Ibidem, s. 140.

<sup>118</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>119</sup> Ibidem, s. 141.

<sup>120</sup> Ibidem, s. 400.

<sup>121</sup> Ibidem.

problematiczne. Zdaniem Autorki niedopuszczalne są wszelkie ingerencje ze strony ustawodawcy, które własność publiczną traktują jako gorszy rodzaj własności, poddając ją w ten sposób dowolnym nieuzasadnionym modyfikacjom realizującym jedynie partykularne interesy określonych opcji politycznych<sup>122</sup>. M. Habdas podkreśla również, że choć Konstytucja RP wyraźnie wymienia i nazywa jedynie własność prywatną, to jednak klasyfikowanie wszelkich przejawów własności jako własność prywatna „jest sprzeczne z realiami prawnymi i ekonomicznymi”<sup>123</sup>. Zdaniem Autorki brak w polskim systemie prawnym wyraźnej regulacji dotyczącej własności publicznej nie wyklucza możliwości jej wyróżnienia. Wystarczająca w tym względzie jest zawarta w art. 140 k.c. klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia własności. Klauzula ta umożliwia bowiem wyróżnienie własności publicznej, która dotyczy szczególnych przedmiotów (np. rzeczy publicznych) oraz przysługuje szczególnym podmiotom (np. podmiotom publicznym) i ma pełnić szczególną funkcję polegającą na zaspokajaniu interesów społecznych<sup>124</sup>. Autorka podziela przy tym stanowisko S. Rudnickiego, zgodnie z którym ta część własności państwowej lub samorządowej, która nie służy zaspokajaniu potrzeb publicznych, lecz jest częścią obrotu prywatnoprawnego, powinna zostać uznana za „typ własności prywatnej”<sup>125</sup>. M. Habdas, podobnie jak A. Stelmachowski, postuluje ponadto wyróżnienie tzw. własności *quasi*-publicznej. Zdaniem Autorki jako własność *quasi*-publiczna należałoby sklasyfikować tego rodzaju własność, której nie można określić mianem własności całkowicie prywatnej lub całkowicie publicznej. Spełnia ona bowiem wyłącznie albo kryterium podmiotowe albo kryterium przedmiotowe wyróżnienia własności publicznej. Jako przykład podana została sytuacja, w której nieruchomość co prawda stanowi własność podmiotu publicznego, ale nie jest wykorzystywana dla potrzeb ogółu (np. opustoszały budynek) oraz sytuacja, w której nieruchomość jest przeznaczona do użytku publicznego i jest skutecznie w tym celu wykorzystywana, ale stanowi własność podmiotu prywatnego (np. pasáže handlowe lub nowoczesne dzielnice mieszkaniowe)<sup>126</sup>. Autorka przyznaje jednak, że pomimo postępującego procesu prywatyzacji

---

<sup>122</sup> Ibidem, s. 400-401.

<sup>123</sup> Ibidem, s. 401.

<sup>124</sup> Ibidem, s. 402.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Ibidem, s. 406.

przestrzeni publicznej, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa oraz j.s.t. pełnią ważną rolę w gospodarowaniu przestrzenią oraz w zaspokajaniu potrzeb publicznych<sup>127</sup>.

#### **4. Definiowanie pojęcia nieruchomości publicznej**

Już na tym etapie rozważań można zauważyć, jak istotne znaczenie dla potrzeb niniejszej pracy ma precyzyjne ustalenie znaczenia pojęcia „nieruchomości publicznej”. Choć nie jest to zadanie łatwe, to jednak podjęcie próby jego zdefiniowania jest w pełni uzasadnione, chociażby z uwagi na wykładnię norm prawnych dotyczących gospodarowania tymi nieruchomościami. Odwołanie się do znaczenia pojęcia „nieruchomości publicznej” może w bardzo wielu problematycznych sytuacjach okazać się pomocne przy ustalaniu intencji prawodawcy, która powinna stanowić główny punkt odniesienia przy rozstrzyganiu wątpliwości interpretacyjnych. Należy bowiem mieć na uwadze, że nieodnawialność zasobów gruntu i znaczenie sposobu zagospodarowania ziemi dla rozwoju wspólnoty nakazuje szczególną troskę o ten składnik mienia<sup>128</sup>. Przeprowadzona powyżej analiza poglądów doktryny oraz judykatury dotyczących teorii własności publicznej stanowiła będzie punkt wyjścia do dalszych rozważań i definiowania pojęcia „nieruchomości publicznej”.

Podobnie jak w przypadku własności publicznej, niezwykle istotne znaczenie dla ustalenia treści pojęcia „nieruchomość publiczna” miało wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej. Spowodowało to konieczność szczególnych zmian w zakresie prawa nieruchomościowego<sup>129</sup>. Ustawodawca stanął przed problemem zagospodarowania nieruchomości o ogromnej powierzchni i o ogromnym zróżnicowaniu, znacjonalizowanych przeważnie ze względów ideologicznych i ustrojowych, nie pozbawiając przy tym nowo tworzonych podmiotów, w tym w szczególności j.s.t., nieruchomości niezbędnych do samodzielnej realizacji ich zadań o charakterze publicznym. Już na samym wstępie można więc poddać pod wątpliwość konieczność jednakowego traktowania nieruchomości tylko z tego względu, że przynależą one do określonego podmiotu. Oprócz kwalifikacji podmiotowej, wszystkie

---

<sup>127</sup> Ibidem, s. 408.

<sup>128</sup> Zob. uchwała SN z dnia 13 lutego 2003 r. sygn. akt III CZP 93/02 OSNC z 2003 r. Nr 12 poz. 158.

<sup>129</sup> S. Kalus (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 13.

nieruchomości mają również swoją kwalifikację przedmiotową, która dokonywana jest ze względu na ich społeczno-gospodarcze przeznaczenie<sup>130</sup>. Powstaje więc pytanie, czy możliwym jest, a jeżeli tak - to na podstawie jakich kryteriów, wyodrębnienie nieruchomości o szczególnie istotnym znaczeniu z punktu widzenia konieczności zapewnienia bieżącej realizacji zadań publicznych? Określenie wszelkich nieruchomości stanowiących własność danego podmiotu mianem nieruchomości publicznych bez względu na to w jaki sposób są one wykorzystywane wydaje się bowiem zbytnim uproszczeniem.

Pojęcie nieruchomości publicznej, podobnie jak pojęcie własności publicznej, nie posiada swojej definicji legalnej. Ustawodawca także nie posługuje się nim przy redagowaniu aktów prawnych. Pojęcie nieruchomości publicznej niejednokrotnie używane jest jednak w doktrynie prawniczej oraz w orzecznictwie. Szczególnie często pojęciem tym posługują się sądy administracyjne<sup>131</sup>. Lektura poszczególnych wypowiedzi przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa prowadzi jednak do wniosku, że pojęcie nieruchomości publicznej jest swego rodzaju skrótem myślowym dla zbiorczego określenia nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz j.s.t. Co więcej, znaczna część tych wypowiedzi nie pozostawia miejsca do doprecyzowania tego pojęcia w oparciu o kryterium inne niż podmiotowe. Nawet to kryterium nie jest do końca precyzyjne. Można mieć bowiem wątpliwość, czy z uwagi na kontekst danej wypowiedzi znaczenie pojęcia nieruchomości publicznej będzie się ograniczało wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t., których dotyczyły analizowane przepisy, czy też wszystkich nieruchomości stanowiących własność tych podmiotów, niezależnie od tego jakie przepisy ich dotyczą. Określone w ten sposób kryterium podmiotowe nie pozwala również na przyznanie statusu nieruchomości publicznej wówczas, gdy Skarb Państwa lub j.s.t. włada nieruchomością na podstawie innego niż własność prawnorzeczowego lub obligacyjnego tytułu prawnego. Nie pozwala ono również na sklasyfikowanie w ten sposób sytuacji, w której dana nieruchomość pozostaje w posiadaniu jednostek organizacyjnych działających za Skarb Państwa lub j.s.t.

---

<sup>130</sup> G. Bieniek, (w:) G. Bieniek, S. Dmowski, S. Rudnicki, G. Rudnicki, Prawo obrotu nieruchomościami pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001, s. 150.

<sup>131</sup> Według stanu na 1 maja 2012 r. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych znajdowało się 150 orzeczeń w treści których występowała fraza „nieruchomość publiczna”.

Rozpoczynając analizę przykładów zastosowania pojęcia nieruchomości publicznej w orzecznictwie należy zwrócić uwagę na stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu wyroku WSA w Krakowie<sup>132</sup> oraz w uzasadnieniu wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim<sup>133</sup>. Oba te orzeczenia są wyrazem tendencji do traktowania jako nieruchomości publiczne wszystkich nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. W pierwszym z tych orzeczeń wyraźnie wskazano, że rozpatrywany przez sąd spór „nie dotyczy nieruchomości, która byłaby przedmiotem własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a więc nieruchomości publicznych”. W drugim z przytoczonych wyżej orzeczeń sąd podkreślił natomiast, że „zbywanie nieruchomości Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego (nieruchomości publicznych) następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, co wynika już z art. 28 ust. 1 u.g.n.”. Wyjątkowo charakterystycznym przejawem takiego podejścia do definiowania pojęcia „nieruchomości publicznej” jest także fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 stycznia 2009 r.<sup>134</sup> W wyroku tym NSA wyraźnie podkreślił, że „przepisy działu II u.g.n. stanowią zasadniczy trzon tego aktu. Uregulowano w nim bowiem zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi, a więc tymi, które stanowią własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. W dziale tym uregulowano w gruncie rzeczy odrębności w zakresie gospodarowania nieruchomościami w stosunku do regulacji wynikających z przepisów prawa cywilnego, a w szczególności kodeksu cywilnego”.

Podobne stanowiska zostały zaprezentowane również w innych orzeczeniach sądów administracyjnych, w których przedmiotem postępowania była ocena legalności uchwał j.s.t. podjętych w sprawach gospodarowania nieruchomościami bądź zgłoszonych wobec nich rozstrzygnięć nadzorczych. Podstawą podjęcia tych uchwał, poza odpowiednimi przepisami ustaw samorządowych, były przepisy u.g.n., W art. 1 ust. 1 pkt 1 u.g.n. ustawodawca wyraźnie stwierdził, że ustawa ta określa zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność j.s.t. Choć charakter tych uchwał może budzić wątpliwości, to jednak już na tym etapie

---

<sup>132</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 10 listopada 2010 r. sygn. akt III SA/Kr 1223/09.

<sup>133</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 20 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/Go 414/08 niepubl.

<sup>134</sup> Wyrok NSA z 7 stycznia 2009 r. sygn. akt I OSK 245/08.

rozważań warto zwrócić uwagę na stanowisko zawarte w wyroku WSA we Wrocławiu z 10 stycznia 2008 r.<sup>135</sup> oddające sposób rozumowania przez sąd pojęcia „nieruchomości publicznej”. W wyroku tym analizowana była m.in. dopuszczalność zaskarżenia do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.<sup>136</sup> uchwały organu stanowiącego gminy dotyczącej zbycia nieruchomości określonej przez sąd mianem nieruchomości komunalnej. Sąd zwrócił uwagę, że zakres kontroli administracji publicznej obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na akty organów j.s.t. i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej - w tym także na uchwały dotyczące nieruchomości publicznych. Podstawową konkluzją wynikającą z tego wyroku jest stwierdzenie, że sprawa objęta uchwałą dotyczącą zbycia nieruchomości komunalnej zalicza się do spraw z zakresu administracji publicznej, a co za tym idzie może ona być przedmiotem skargi na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. Uzasadniając swoje stanowisko WSA we Wrocławiu odwołał się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1997 r.<sup>137</sup>, w którym wskazano, że gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. W sensie normatywnym całokształt spraw zaliczanych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu zadań administracji publicznej.

Jako kolejny przykład zastosowania pojęcia „nieruchomości publicznej” można przytoczyć fragment uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>138</sup>, w którym wskazano, że „konieczność zapewnienia transakcjom dotyczącym zbywania nieruchomości publicznych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niezbędnej w takich przypadkach przejrzystości, a także konieczność osiągania celów nie tylko

---

<sup>135</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 stycznia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 302/06. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>136</sup> Zgodnie z tym przepisem, każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przepis ten wyznacza skargę powszechną (obywatelską), której celem jest ochrona podmiotów przed skutkami wykorzystywania przez gminę swojej samodzielności poza granice wyznaczone przepisami prawa, ze szkodą dla uprawnień jednostki w sferze administracji publicznej. Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy, Samorząd Terytorialny, rok 1991 Nr 1-2, s. 40.

<sup>137</sup> Postanowienie SN z dnia 24 września 1997 r. Sygn. akt III RN 41/97, OSNP z 1998 r. Nr 6 poz. 171.

<sup>138</sup> Wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 marca 2007 r. sygn. akt I OSK 1998/06. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>



*stricte* ekonomicznych spowodowała, że ustawodawca poddał tego typu transakcje dodatkowym rygorom prawnym. (...) Nie ulega przy tym wątpliwości, że bezprzetargowe zbywanie nieruchomości publicznych ma charakter wyjątkowy, a przepisy dopuszczające taką możliwość podlegają ścisłej wykładni<sup>139</sup>. W podobnym tonie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się również w innym orzeczeniu stwierdzając, że „formami zagospodarowania nieruchomościami publicznymi, zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami, są między innymi umowy zbycia czy inne umowy o udostępnienie takich nieruchomości do ich wykorzystania”<sup>140</sup>. Wyjątkowy charakter nieruchomości publicznych miał również bardzo istotne znaczenie w kontekście jednego z rozstrzygnięć podjętych przez WSA we Wrocławiu<sup>141</sup>. W uzasadnieniu tego orzeczenia postawiono tezę, iż ze względu na publiczny charakter nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono zasadę przetargowego dokonywania czynności prowadzących do przeniesienia ich własności lub ustanowienia na nich prawa użytkowania wieczystego. Podczas analizowania treści przepisów u.g.n. wprowadzających wyjątki od tej zasady, WSA we Wrocławiu skonstatował, że „szczególny reżim gospodarowania nieruchomościami publicznymi (...) może być usprawiedliwiony - oprócz zbycia prawa własności - długotrwałością stosunku użytkowania wieczystego a także - zawartych na czas dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony - stosunków użytkowania, najmu lub dzierżawy, co niewątpliwie ogranicza korzystanie z nieruchomości przez właściciela nie tylko w zakresie jego uprawnień do rzeczy, ale także pod względem czasowym”. W podobnym tonie WSA we Wrocławiu wypowiedział się również w wyroku z 3 grudnia 2008 r.<sup>142</sup>, w którym stwierdził, że przetarg „jest zasadniczym trybem zbywania nieruchomości publicznych, który dochodzi do skutku w sytuacji, gdy żaden przepis ustawy nie obliuguje właściwego organu do zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej”.

<sup>139</sup> Analogiczne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku WSA w Łodzi z 24 października 2007 r. sygn. akt II SA/Łd 772/07 oraz w wyroku WSA w Krakowie z 15 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Kr 442/09. Orzeczenia dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>140</sup> Wyrok NSA z 15 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 455/10. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>141</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 8 lipca 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 86/09. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>142</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 3 grudnia 2008 r. sygn. akt II SA/Wr 335/08. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

W innym orzeczeniu, odnosząc się do kwestii planowania przestrzennego WSA we Wrocławiu<sup>143</sup> wskazał, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na realizację celów publicznych gmina może przeznaczyć nie tylko nieruchomości publiczne ale również prywatne. W demokratycznym państwie, gmina gospodarując przestrzenią musi posługiwać się instrumentami zapewniającymi przewidywalność dopuszczalnego sposobu korzystania nieruchomości i ewentualnych ograniczeń prawa własności. Z tego też względu zdaniem sądu zapisy planu - zwłaszcza dotyczące rozmieszczenia celów publicznych (...) należy poddać ocenie także pod kątem ewentualnych naruszeń konstytucyjnie chronionych wartości.

Określenie „nieruchomość publiczna” zostało również użyte w wyroku NSA dotyczącym ustalenia podmiotu zobowiązanego do uiszczenia należności z tytułu podatku od nieruchomości, na których zlokalizowany jest Stadion Narodowy w Warszawie<sup>144</sup>. W uzasadnieniu tego wyroku NSA wskazał, że z treści przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>145</sup> wynika, iż „podatnikiem będzie osoba, której właściciel przekazał nieruchomość w posiadanie na podstawie umowy, a zatem nie będzie nim podmiot, który obejmuje w posiadanie nieruchomość publiczną (np. Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego) w sposób wtórny, tzn. nie od właściciela, ale posiadacza dysponującego już prawem posiadania na podstawie określonego stosunku prawnego”<sup>146</sup>.

Pojęciem „nieruchomość publiczna” w dwóch orzeczeniach posłużył się również Trybunał Konstytucyjny. W pierwszym z analizowanych wyroków<sup>147</sup>, Trybunał podjął się oceny zgodności z przepisami Konstytucji RP art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw<sup>148</sup> nowelizującego treść art. 207 ust. 1 u.g.n.

---

<sup>143</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 maja 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 70/10, wyrok WSA we Wrocławiu z 13 października 2010 r. sygn. akt II SA/Wr 397/10. Orzeczenia dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>144</sup> Wyrok NSA z 7 grudnia 2011 r. sygn. akt II FSK 945/10. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>145</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.

<sup>146</sup> Analogiczne stwierdzenie zostało zawarte również w wyrokach WSA w Gliwicach z 25 maja 2010 r. sygn. akt I SA/GI 861/09, z 31 stycznia 2008 r. sygn. akt I SA/GI 167/07 oraz z 12 grudnia 2008 r., sygn. akt I SA/GI 685/08, wyroku WSA w Szczecinie z 17 listopada 2011 r. sygn. akt I SA/Sz 401/11 oraz w wyroku NSA z 29 września 2011 r. sygn. akt II FSK 1716/10. Orzeczenia dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>147</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2006 r. sygn. akt SK 30/04, OTK-A z 2006 r. Nr 4 poz. 42, Dz. U. z 2006 r. Nr 64 poz. 456.

<sup>148</sup> Dz. U. Nr 6, poz. 70.

regulującego tryb uwłaszczenia posiadaczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, którzy w dniu 5 grudnia 1990 r. nie legitymowali się dokumentami o przekazaniu im tych nieruchomości, wydanymi w formie przewidzianej prawem<sup>149</sup>. Trybunał Konstytucyjny starając się określić intencję ustawodawcy na podstawie materiałów legislacyjnych (*legislative history*) uznał, że „ustawodawca: po pierwsze, rozważał przyznanie określonej grupie posiadaczy nieruchomości publicznych roszczenia o uwłaszczenie (o ustanowienie użytkowania wieczystego); po drugie, wyraźnie różnicował znaczenie pojęć "oddaje się" i "mogą być oddawane", których zastosowanie w art. 207 ust. 1 brał pod uwagę; po trzecie zaś: świadomie w art. 207 ust. 1 użył sformułowania o kategoriycznym wydzwisku, wskazującym na istnienie obowiązku (którego realizacji można dochodzić na drodze postępowania sądowego) po stronie Skarbu Państwa i gmin zawarcia umowy użytkowania wieczystego z posiadaczami ich nieruchomości, spełniającymi warunki wymienione w tym przepisie”. Trybunał zwrócił m. in. uwagę na odrzucenie poprawki Senatu zakładającej w miejsce obowiązku możliwość oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Z tego też względu Trybunał podkreślił, że „zmiana brzmienia art. 207 ust. 1 u.g.n. (pierwotnie zawierającego sformułowanie "oddaje się je odpowiednio w użytkowanie wieczyste", a obecnie przewidującego, iż posiadacze "mogą żądać oddania nieruchomości w drodze umowy w użytkowanie wieczyste") nie była dokonana w celu wzmocnienia pozycji posiadaczy nieruchomości publicznych przez przyznanie im roszczenia o uwłaszczenie”, gdyż takie roszczenie przysługiwało już tym posiadaczom na podstawie poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Tym samym, zdaniem Trybunału, w odniesieniu do tych osób można mówić o nabyciu ekspektatywy prawa majątkowego.

Aby ustalić, w jakim kontekście Trybunał Konstytucyjny posłużył się określeniem „nieruchomość publiczna” należy zwrócić uwagę na zakres przedmiotowy regulacji zawartej w art. 207 ust. 1 u.g.n. zarówno przed jak i po dokonaniu nowelizacji tego przepisu. Dotyczy on sytuacji, w której posiadacz w okresie od 5 grudnia 1990 r. do 1 stycznia 1998 r. władał gruntem stanowiącym

<sup>149</sup> Trybunał Konstytucyjny w sentencji omawianego wyroku orzekł m.in. że art. 1 pkt 81 lit. a w związku z art. 9 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) jest niezgodny z zasadą ochrony praw słusznie nabytych wyrażoną w art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim odnosi się do wszczętych a niezakończonych przed jego wejściem w życie spraw dotyczących nabycia użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy niezabudowanych przez ich posiadaczy.

własność Skarbu Państwa lub gminy. Analogiczny przepis znajdował się również w u.g.g.w.n. (art. 80 ust. 2). W wyniku nowelizacji ocenianej przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawca uwarunkował możliwość wystąpienia ze stosownym żądaniem od zabudowania tych nieruchomości na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą. Wskazana w tym przepisie data 5 grudnia 1990 r. nie była przypadkowa. Z tą datą regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i gminy zostały bowiem dostosowane do realiów gospodarki wolnorynkowej. Jednym z głównych aspektów tej reformy było dokonanie powszechnego uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych poprzez przyznanie tym podmiotom *ex lege* prawa użytkowania wieczystego do nieruchomości pozostających dotychczas w ich zarządzie. Omawiana regulacja miała zatem za zadanie niejako wypełnić pewną lukę w zakresie realizacji procesu uwłaszczenia, która mogłaby powstać w sytuacji, w której tytuł prawny podmiotu władającego nieruchomością Skarbu Państwa lub gminy nie byłby uregulowany. Przepis ten w swej pierwotnej wersji nie precyzował jednak w żaden sposób sposobu korzystania z nieruchomości. W wyniku dokonanej nowelizacji ograniczono co prawda zakres jego zastosowania jedynie do sytuacji, w której nieruchomość została zabudowana na podstawie pozwolenia na budowę z lokalizacją stałą, niemniej jednak w dalszym ciągu brak było jednoznacznego wskazania rodzaju tej zabudowy. W istocie zatem regulacji w tym trybie mogły podlegać nie tylko nieruchomości wykorzystywane z przeznaczeniem na realizacji celów publicznych bądź też innych zadań podmiotów publicznych, ale przede wszystkim nieruchomości zaspokajające interesy prywatne ich posiadaczy.

Wydaje się zatem, że użyte przez Trybunał Konstytucyjny pojęcie „nieruchomości publicznych” miało stanowić zbiorcze określenie dla nieruchomości Skarbu Państwa i gminy. Z treści analizowanego przepisu nie wynikają bowiem jakiegokolwiek inne przesłanki, które uzasadniałyby użycie tego określenia. W przeważającej mierze regulacja ta dotyczy sytuacji, w których nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa lub gminy była wykorzystywana przez podmiot prawa prywatnego, w tym w szczególności osoby fizyczne<sup>150</sup>. Miała ona

---

<sup>150</sup> Zob. wyrok NSA w Warszawie z 9 stycznia 1992 r. sygn. akt IV sęd. 1190/91, ONSA z 1993 Nr 1 poz. 13. W orzeczeniu tym podjętym na gruncie art. 87 ust. 2 u.g.g.w.n., który następnie zmienił numer na art. 80 ust. 2 u.g.g.w.n. W wyroku tym sąd stwierdził, że w określeniu „posiadacze gruntów państwowych” mieszczą się wszystkie kategorie posiadaczy, w tym osoby fizyczne. Obecnie w art. 207 ust. 1 u.g.n. w wyniku nowelizacji dokonanej z dnia 15 lutego 2000 r. określenie „posiadacze” zostało zastąpione określeniem „osoby, które były posiadaczami”. Nie budzi zatem żadnych wątpliwości, że regulacja zawarta w tym przepisie

zatem na celu usankcjonowanie nieformalnego stanu posiadania poprzez przyznanie posiadaczowi trwałego tytułu prawnego do nieruchomości w postaci użytkowania wieczystego. Co więcej, skoro posiadaczowi, który spełnia przesłanki wynikające z treści art. 207 ust. 1 u.g.n. przysługuje roszczenie o oddanie ściśle określonej nieruchomości w użytkowanie wieczyste, to w takim wypadku nie jest nawet celowym rozważanie możliwości wykorzystania takiej nieruchomości przez Skarb Państwa lub gminę z przeznaczeniem do realizacji zadań publicznych, mimo że formalnie pozostaje ona w zasobie nieruchomości tych podmiotów. Z tego też względu w stosunku do nieruchomości, o których mowa w art. 207 ust. 1 u.g.n. trudno jest doszukiwać się innych niż podmiotowe kryteria sklasyfikowania takich nieruchomości jako nieruchomości publicznych.

Pojęcie „nieruchomość publiczna” zostało użyte przez Trybunał Konstytucyjny również w wyroku stwierdzającym niezgodność art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości<sup>151</sup> z Konstytucją RP<sup>152</sup>. Trybunał w uzasadnieniu swojego orzeczenia podkreślił, że co prawda przepisy Konstytucji RP „nie są źródłem formułowania (...) żądania uwłaszczenia, tj. nabycia posiadanej nieruchomości publicznej na własność, ani też nie można z nich wywodzić priorytetu ochrony własności państwowej i komunalnej przed przekształceniami”, to jednak obejmują one zakresem swej ochrony już nabyte maksymalnie ukształtowane ekspektatywy prawa własności. Z uwagi na charakter regulacji ocenianej przez Trybunał należy przyjąć, iż użycie określenia „nieruchomość publiczna” miało dotyczyć nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. Tylko nieruchomości stanowiące własność tych podmiotów mogą bowiem zostać oddane w użytkowanie

---

może dotyczyć wszystkich osób w tym także osób fizycznych, a co za tym idzie stanowisko wyrażone we wskazanym powyżej wyroku NSA w Warszawie w zakresie katalogu podmiotów uprawnionych do uwłaszczenia w tym szczególnym trybie, mimo zmiany stanu prawnego, należy uznać za uzasadnione.

<sup>151</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 83.

<sup>152</sup> Zob. wyrok TK z 8 grudnia 2011 r. sygn. akt. P 31/10, OTK-A z 2011 Nr 10 poz. 110. Trybunał Konstytucyjny w sentencji omawianego wyroku orzekł, że art. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 187, poz. 1110) do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.) dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

wieczyste. Z zakresu przedmiotowego przytoczonej wyżej ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ani też z zakresu przedmiotowego uchylonych na jej podstawie wcześniejszych ustaw dotyczących przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności<sup>153</sup> nie można również wywnosić, że znaczenie pojęcia nieruchomości publicznej, którym posłużył się Trybunał Konstytucyjny miałyby być ograniczone wyłącznie do nieruchomości, do których zastosowanie miały te ustawy. Przedmiotem użytkowania wieczystego może być bowiem niemalże każda nieruchomość, która stanowi własność Skarbu Państwa lub j.s.t.<sup>154</sup> niezależnie od sposobu jej wykorzystywania, przeznaczenia, czy też spełnianej funkcji. Wydaje się, że choć użycie przez Trybunał Konstytucyjny pojęcia „nieruchomości publicznej” nastąpiło w kontekście uwłaszczenia użytkowników wieczystych, to jednak brak jest podstaw do przyjęcia, że zdaniem Trybunału nieruchomościami publicznymi są wyłącznie nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste. Obecnie prawo użytkowania wieczystego, z uwagi na swoją konstrukcję oraz wykorzystanie tej instytucji do powszechnego uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych dokonanego z mocy prawa z dniem 5 grudnia 1990 r., w znacznej mierze służy do prowadzenia działalności gospodarczej. Traktowanie wszystkich nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste jako nieruchomości publicznych jest więc nieuzasadnione.

Również Sąd Najwyższy w dwóch swoich uchwałach używał pojęcia „nieruchomości publicznej”. Pierwsza z uchwał<sup>155</sup> dotyczyła ważności umowy o zarządzanie nieruchomością - w rozumieniu art. 185 ust. 1 i 2 u.g.n. zawartej po dniu 31 grudnia 2001 r. przez osobę nieposiadającą licencji zawodowej zarządcy nieruchomości. W sentencji tej uchwały Sąd Najwyższy uznał taką umowę za nieważną. Abstrahując jednak od merytorycznych przyczyn takiego stanowiska w sprawie, których analiza wykracza poza zakres tematyczny niniejszej pracy, należy jedynie zwrócić uwagę, że dla potrzeb materii rozstrzyganej przez Sąd istotne było zestawienie treści art. 184 u.g.n. określającego ogólną specyfikę i ramy

<sup>153</sup> Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości z dniem wejścia w życie jej przepisów utraciła moc ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.) oraz ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.)

<sup>154</sup> Za wyjątkiem nieruchomości wyłączonych, na podstawie przepisów szczególnych z obrotu prawnego, np. na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469).

<sup>155</sup> Zob. uchwała SN z dnia 17 lipca 2007 r. sygn. akt III CZP 69/07 OSNC z 2008 r. Nr 9 poz. 99.

prawne działalności zawodowej w zakresie zarządzania nieruchomościami z treścią art. 189 u.g.n. w brzmieniu obowiązującym do 22 września 2004 r., zgodnie z którym nieruchomości stanowiące zasoby, o których mowa w art. 20, mogą być zarządzane wyłącznie przez zarządców licencjonowanych albo przez przedsiębiorców zatrudniających takich zarządców do wykonywania czynności zarządzania. W ocenie Sądu zestawienie tych przepisów prowadzi do wniosku, że wyraz „wyłącznie” wykluczał zarządzanie nieruchomościami publicznymi przez te osoby, które mogły wykonywać czynności zarządzania nieruchomościami, ale nie posiadały licencji<sup>156</sup>. Sąd Najwyższy podkreślając szczególny charakter nieruchomości wchodzących w skład zasobów, o których mowa w art. 20 u.g.n. wskazał, że „zarządzanie nieruchomościami publicznymi musi być wykonywane w sposób fachowy, ze szczególną starannością (art. 186 ust. 1 u.g.n.) i z odpowiednim zabezpieczeniem podmiotu korzystającego z usług zarządcy nieruchomości, uzyskiwanym dzięki obowiązkowemu ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej zarządcy (art. 186 ust. 3 u.g.n.)”.

Aby zatem ustalić, w jakim kontekście zostało użyte przez Sąd Najwyższy określenie „nieruchomość publiczna” należy określić, jakie nieruchomości podlegają zewidencjonowaniu w zasobach, o których mowa w art. 20 u.g.n. Zagadnienie to zostanie szczegółowo omówione w dalszej części niniejszej pracy, aczkolwiek już na tym etapie rozważań należy wskazać, iż przepis ten jest podstawą do wyodrębnienia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, gminnych zasobów nieruchomości, powiatowych zasobów nieruchomości oraz wojewódzkich zasobów nieruchomości. Zgodnie z art. 21 u.g.n. do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. W analogiczny sposób został określony katalog nieruchomości wchodzących w skład gminnych, powiatowych i wojewódzkich zasobów nieruchomości (odpowiednio art. 25, 25a i 25c u.g.n.). Co do zasady w ramach poszczególnych zasobów powinny zatem zostać zewidencjonowane wszystkie nieruchomości stanowiące własność poszczególnych podmiotów, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego tych

---

<sup>156</sup> Zgodnie z art. 232 ust. 3 u.g.n. osoby (...) prowadzące bez posiadania licencji zawodowej działalność zawodową w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami lub zarządzania nieruchomościami mogły prowadzić tę działalność bez licencji do dnia 31 grudnia 2001 r.

podmiotów. Wyjątki od tej zasady mogą wynikać albo samej u.g.n. (np. art. 21a u.g.n.) albo z innych przepisów szczególnych<sup>157</sup>. Żaden przepis u.g.n. nie uzależnia jednak zewidencjonowania danej nieruchomości w ramach poszczególnych zasobów od jej sposobu wykorzystywania, docelowej funkcji lub też przeznaczenia<sup>158</sup>. Ani treść uzasadnienia analizowanej uchwały ani też regulacje zawarte w przepisach na podstawie których została ona podjęta nie pozwalają zatem na przyjęcie, że Sąd Najwyższy używając pojęcia „nieruchomość publiczna” uzależniał sklasyfikowanie danej nieruchomości w tym katalogu od jakiegokolwiek kryterium przedmiotowego.

Pojęcie „nieruchomości publiczna” zostało w analogicznym kontekście użyte przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu drugiej z analizowanych uchwał, zgodnie z którą umowa nieodpłatnego obciążenia nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej jest nieważna<sup>159</sup>. Sąd Najwyższy analizując dopuszczalność nieodpłatnego obciążenia nieruchomości stanowiącej własność gminy na rzecz podmiotu innego niż Skarb Państwa lub j.s.t. stwierdził, że na interpretację przepisów dotyczących nieodpłatnych czynności obrotu nieruchomościami publicznymi wpływa m. in. stanowczość unormowań dotyczących darowizny i ich wykładnia. Sąd zwraca ponadto uwagę na umiejscowienie regulacji dotyczących nieodpłatnego obciążenia nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. W rozdziale pierwszym ("Zasady ogólne"), dziale drugim ("Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostki samorządu terytorialnego") ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem Sądu dzięki takiemu umiejscowieniu, możliwość nieodpłatnego obciążenia nieruchomości skarbowych lub samorządowych ograniczonymi prawami rzeczowymi jedynie na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nabiera rangi zasady. W istocie więc wydaje się, że pojęcie „nieruchomość publiczna” w znaczeniu użytym przez Sąd

<sup>157</sup> Art. 2 u.g.n. stanowi że przepisy tej ustawy nie naruszają innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami podając przy tym rozbudowany katalog przykładowych wyłączeń.

<sup>158</sup> Art. 228 u.g.n. przewiduje wyjątkowe rozwiązanie w zakresie ewidencjonowania nieruchomości z uwagi na ich nieuregulowany stan prawny. Zgodnie z tym przepisem w zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn. zm.) stały się, z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności.

<sup>159</sup> Zob. uchwała SN z dnia 20 października 2010 r. sygn. akt III CZP 70/10, OSNC z 2011 r. Nr 4 poz. 43. Uchwała ta, z uwagi na poruszane w niej zagadnienia będzie przedmiotem wnikliwej analizy w dalszej części niniejszej pracy.



Najwyższy w analizowanej uchwale należy utożsamiać z nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t. Potwierdzeniem takiego stanowiska jest również fakt, iż dla zbiorczego określenia tych nieruchomości Sąd Najwyższy zamiennie używał określenia „nieruchomości skarbowe i samorządowe”.

Przedstawione powyżej przykładowe orzeczenia jednoznacznie wskazują, że używanie w praktyce sądowej pojęcie „nieruchomość publiczna” nie należy do rzadkości. Pojęciem tym posługują się nie tylko sądy administracyjne i sądy powszechne, ale także Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy. Z przeprowadzonej analizy orzecznictwa nie wynika, aby w podjętych rozstrzygnięciach zasadność posługiwania się określeniem „nieruchomości publicznej” było poddana jakiegokolwiek analizie. Wręcz przeciwnie, sądy posługiwały się tym pojęciem na gruncie różnorodnych przepisów i różnorodnych stanów faktycznych. Trudno tu o znalezienie jakiegokolwiek prawidłowości. Jedyną cechą wspólną jest posługiwanie się kryterium podmiotowym, aczkolwiek już sposób zastosowania tego kryterium nie był jednolity. Przykładowo Trybunał Konstytucyjny w przywołanym powyżej wyroku z 8 grudnia 2011 r. użył tego pojęcia w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t. oddanych w użytkowanie wieczyste, natomiast Sąd Najwyższy w uchwale z 7 lipca 2007 r. posłużył się tym terminem w stosunku do nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i zasobów j.s.t., które nie obejmują nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. W żadnym z orzeczeń nie można było natomiast dostrzec jakiegokolwiek odesłania, które sugerowałoby, że sklasyfikowanie nieruchomości jako nieruchomości publicznej uzależnione jest od kryteriów innych niż podmiotowe, a w szczególności od jej sposobu wykorzystywania, docelowej funkcji, czy też przeznaczenia. Sąd Najwyższy w uchwale z 20 października 2010 r. pośrednio zwrócił natomiast uwagę, że nieruchomości publiczne podlegają szczególnym zasadom obrotu, które w znacznej mierze różnią się od zasad ogólnych. Sąd Najwyższy w tej uchwale nie udziela jednak odpowiedzi na pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Z tego też względu poszukując odpowiedzi należy zwrócić uwagę na inne niż orzecznictwo przejawy wykorzystywania w praktyce pojęcia „nieruchomość publiczna”.

Jednym z takich przejawów są opracowania doktrynalne. W okresie przemian ustrojowych cały rozbudowany system aktów prawnych, składający się z szeregu reżimów prawnych dotyczących szeroko pojętej gospodarki

nieruchomościami określany był mianem prawa gruntowego<sup>160</sup>. W doktrynie jako jeden z reżimów prawnych tworzących prawo gruntowe traktowano reguły gospodarowania i obrotu gruntami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i gmin określany zbiorczo jako grunty publiczne<sup>161</sup>. O wydzieleniu tej grupy przepisów decydowało kryterium podmiotowe, tj. szczególna pozycja prawna uprawnionego (Skarbu Państwa i gmin). Specjalny status prawny tych podmiotów wynika przede wszystkim z pełnionej przez nie funkcji publicznej. Najistotniejszą rolą przepisów wchodzących w skład tego reżimu prawnego było zagwarantowanie ochrony mienia państwowego i komunalnego. W doktrynie podkreślano przy tym, że ustawodawca tworzący te przepisy musi być jednocześnie wyrazicielem woli i preferencji właścicielskich<sup>162</sup>. Z tego też względu M. Bednarek w swojej pracy dotyczącej przemian własności w Polsce zamiennie używa pojęcia „grunt publiczny” oraz „nieruchomość publiczna”<sup>163</sup>. Choć oczywiście nie są to pojęcia tożsame, to jednak cel pracy Autorki dopuszcza ich zamienne używania. Z kontekstu, w jakim użyte zostały te pojęcia jednoznacznie wynika, że jedynym kryterium zastosowanym przez Autorkę w celu wyodrębnienia gruntów publicznych lub nieruchomości publicznych jest kryterium podmiotowe. W swoich rozważaniach analizując poszczególne regulacje wyraźnie akcentuje ona szczególną pozycję prawną Skarbu Państwa i gmin jako dysponentów danej nieruchomości, niezależnie od tego jakiego rodzaju jest to nieruchomość oraz jaką funkcję ona spełnia.

Obecnie zarówno terminy „prawo gruntowe” jak i „grunt publiczny” nie są już powszechnie używane. W ich miejsce stosowane są terminy „prawo obrotu nieruchomościami” oraz „nieruchomość publiczna”. W sytuacji gdy dana wypowiedź dotyczy dokonywania różnorodnych czynności prawnych, posługiwanie się pojęciem nieruchomości jest bardziej poprawne. Nieruchomość, jako rzecz będąca przedmiotem obrotu została zdefiniowana w art. 46 § 1 k.c. W definicji tej ustawodawca wyraźnie położył nacisk na element własnościowy, wskazując, że nieruchomością są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności. Pojęciem nieruchomości a nie gruntu ustawodawca posłużył się również

<sup>160</sup> M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 246 i nast.

<sup>161</sup> Ibidem, s. 248.

<sup>162</sup> Ibidem, s. 269.

<sup>163</sup> Ibidem, s. 269.

w przepisach ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. *o księgach wieczystych i hipotece*<sup>164</sup>, której przepisy kładą jeszcze większy nacisk na element własnościowy. Co więcej, używanie pojęcia gruntu sugeruje, że dana wypowiedź dotyczy wyłącznie nieruchomości gruntowej. W istocie dotyczy ona jednak również innych rodzajów nieruchomości, np. budynkowe, lokalowe<sup>165</sup>.

Wydaje się więc, że omawiając problematykę szczególnych form obrotu bardziej właściwe jest posługiwanie się pojęciem „nieruchomości publicznej”. Pojęciem tym A. Chelchowski posłużył się nawet w tytule swojej pracy<sup>166</sup>. W prowadzonych rozważaniach Autor posługuje się pojęciem „nieruchomość publiczna” w związku z trwałym zarządem sprawowanym przez państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podobnie jak w przypadku przytoczonych powyżej orzeczeń sądów administracyjnych, Autor pojmuje nieruchomość publiczną jako nieruchomość należącą do Skarbu Państwa lub j.s.t.<sup>167</sup> Zwraca przy tym uwagę, że dyskusja na temat istoty tego zarządu „zamknięta jest w tematycznych ramach własności publicznej”<sup>168</sup>. Istota własności publicznej oraz bliższa charakterystyka pojęcia nieruchomości publicznej pozostają poza zakresem jego rozważań.

Próbując jednak odnieść pojęcie „nieruchomości publicznej” do zagadnień poruszanych w przywołanej wyżej monografii, należy zwrócić uwagę na istotę i cel wprowadzenia instytucji trwałego zarządu do polskiego porządku prawnego. Przedmiotem trwałego zarządu mogą być nieruchomości, które stanowią własność bądź pozostają w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa lub j.s.t. i są niezbędne do wykonywania zadań przez państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej<sup>169</sup>. Istota zarządu i geneza wprowadzenia tej instytucji w jej obecnym kształcie do polskiego porządku prawnego

<sup>164</sup> Dz.U. 2013 r. poz. 707 ze zm.

<sup>165</sup> E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*. Komentarz, Kraków 1995, s. 15.

<sup>166</sup> A. Chelchowski, *Trwały zarząd nieruchomościami publicznymi*, Warszawa 2010.

<sup>167</sup> A. Chelchowski, *Trwały zarząd...*, s. 51.

<sup>168</sup> Ibidem, s. 1.

<sup>169</sup> Art. 43 ust. 5 u.g.n. wprowadza zasadę, zgodnie z którą nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego j.s.t. odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej. Wyjątek od tej zasady został przewidziany w art. 34 ust. 2 u.g.n.r.SP. Przepis ten dopuszcza bowiem możliwość przekazania nieruchomości wchodzącej w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w trwały zarząd na rzecz jednostek organizacyjnych samorządu województwa z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z melioracjami wodnymi, stanowiących zadania z zakresu administracji rządowej.

została trafnie opisana w uzasadnieniu wyroku WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2007 r.<sup>170</sup> Warto również zwrócić uwagę na sposób, w jaki w uzasadnieniu tego wyroku zostało użyte pojęcie „nieruchomości publicznej”. Wskazano w nim bowiem, że zarząd jako ułomna forma władania nieruchomością zastrzeżona była od dnia 5 grudnia 1990 r. wyłącznie dla państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, które nie mogły nabywać praw rzeczowych do nieruchomości, a dysponowały publicznym mieniem. W związku z tym, aby umożliwić tym jednostkom wykonywanie władania nieruchomościami publicznymi, konieczne stało się zakreszenie uprawnień tych jednostek do nieruchomości, czego wyrazem była treść odpowiednich przepisów obowiązującej w tej dacie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości regulujących instytucję zarządu. Z samej istoty tej instytucji wynika zatem, że nieruchomości publiczne pozostające w zarządzie tych jednostek, co do zasady, nie powinny służyć do prowadzenia działalności gospodarczej, nastawionej przede wszystkim na generowanie zysku. Główny sposób ich wykorzystywania winien być ściśle związany z realizacją zadań statutowych jednostki dysponującej tytułem prawnym do nieruchomości. W przeważającej mierze przedmiotem trwałego zarządu będą albo nieruchomości, w których mieszczą się siedziby danych jednostek, albo też nieruchomości niezbędne tym jednostkom do realizacji zadań, dla których zostały powołane<sup>171</sup>. W związku z tym należy stwierdzić, iż w przypadku nieruchomości oddanych w trwały zarząd istnieją uzasadnione podstawy aby zarówno z punktu widzenia podmiotowego jak i z punktu widzenia przedmiotowego określić takie nieruchomości mianem nieruchomości publicznych. Przedmiotem trwałego zarządu mogą być bowiem wyłącznie nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa lub j.s.t. Ich funkcja jest natomiast zdeterminowana rodzajem działalności prowadzonej przez jednostkę dysponującą daną nieruchomością w tej formie. Jak stwierdza E. Gniewek, żadna jednostka

<sup>170</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2007 r. sygn. akt I SA/Wa 1900/06. Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>171</sup> Przykładem takiej nieruchomości, która co prawda nie stanowi siedziby jednostki administracji publicznej, ale jest jej niezbędna do realizacji zadań statutowych tej jednostki są chociażby tzw. rejon Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, stanowiące bazy materiałowo-sprzętowe poszczególnych oddziałów tej jednostki służące do budowy i utrzymywania dróg krajowych. Przedmiotem trwałego zarządu mogą być również nieruchomości nabywane z przeznaczeniem pod budowę zbiorników przeciwpowodziowych, które zostaną zalane w wyniku wybudowania urządzeń piętrzących. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 pkt 4 Prawa wodnego takie nieruchomości nie stanowią gruntu zajętego przez śródlądową wodę powierzchniową płynącą i w związku z tym mają do nich zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

organizacyjna nie może: „korzystać z nieruchomości ponad potrzebę określoną zakresem jej działalności”<sup>172</sup>. Takie jednostki są jednak powoływane wyłącznie do realizacji zadań publicznych w sposób ściśle określony przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*<sup>173</sup>, bądź też ustaw partykularnych, dotyczących wyodrębnionego rodzajowo przedmiotu działalności szeroko rozumianej administracji publicznej. W związku z tym, aby sprecyzować rodzaj działalności, do której została powołana dana jednostka należałoby sięgnąć do aktu powołania takiej jednostki lub też do jej statutu<sup>174</sup>.

Pojęciem „nieruchomości publicznej” w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami przez Skarb Państwa operuje również W. Szydło<sup>175</sup>. Swoje rozważania w tym zakresie Autor poprzedza próbą wskazania cech nieruchomości skarbowych, które predestynują je do potraktowania jako składników mienia publicznego oraz kryteriów pozwalających na wyróżnienie tej kategorii mienia. Zdaniem tego Autora państwo, ze względu na ustawowy wymóg realizacji funkcji ogólnospołecznych, powinno zadbać o wyodrębnienie kategorii mienia publicznego, z jednoczesnym stworzeniem dla niego odpowiedniego reżimu prawnego, który w sposób odmienny regulowałby m.in. kwestie wykonywania prawa własności tego mienia, jego nabycia, utraty, czy obciążania<sup>176</sup>. Wskazuje on przy tym, że do kwalifikacji mienia publicznego należałoby posłużyć się przede wszystkim kryteriami podmiotowym, przedmiotowym oraz kryterium interesu. Odwołując się do koncepcji sformułowanej przez A. Stelmachowskiego, W. Szydło przyjmuje jednocześnie, że własność publiczna obejmuje część własności państwowej służącą celom użyteczności publicznej, przeważającą część własności komunalnej służącą takim samym celom oraz własność tych osób prawnych, które również zostały powołane dla realizacji zadań użyteczności publicznej. W istocie więc sama przynależność określonej masy majątkowej do danego podmiotu nie wystarczy do zakwalifikowania jej jako mienia publicznego. Mienie przynależne tym podmiotom ma taki charakter, o ile służy ono realizacji dobra (interesu) publicznego<sup>177</sup>. Kwestia interesu publicznego w procesie gospodarowania nieruchomościami zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszej pracy.

<sup>172</sup> Zob. E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, Kraków 1999, s. 410.

<sup>173</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 885.

<sup>174</sup> Zob. E. Gniewek, *Obrót ...*, s. 410, A. Chełchowski, *Trwały zarząd...* s. 48-49.

<sup>175</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 161.

<sup>176</sup> Ibidem, s. 139.

<sup>177</sup> Ibidem, s. 143-144.

Bezpośrednią konsekwencją przyjęcia zaprezentowanego wyżej stanowiska jest aprobata tezy, zgodnie z którą mienie publiczne nie może być wykorzystywane tak jak mienie należące do podmiotów prywatnych. Żadna czynność prawna mająca za przedmiot składniki mienia publicznego, nie może być bowiem sprzeczna z celem (interesem) publicznym, dla którego zostały one przeznaczone. Autor postuluje również zamieszczenie w ustawodawstwie konstytucyjnym oraz w Kodeksie cywilnym „odpowiedniej regulacji odnośnie mienia (własności) prywatnego i publicznego, lub choćby dóbr uważanych za publiczne”<sup>178</sup>. Brak takich regulacji sprawia, że wyznaczenie ostrej granicy między własnością publiczną a prywatną jest utrudnione. Powstaje jednak pytanie, czy w istocie granica ta jest ostra, a jeżeli nie, to czy możliwym jest jej uszczegółowienie? Niewątpliwie z punktu widzenia teorii prawa pożądanym byłoby uszczegółowienie przez ustawodawcę treści własności publicznej i jej granic, normatywne określenie jej podmiotów wraz z zakreśleniem ich praw i obowiązków, wskazanie jej przedmiotu, sposobu jej wykonywania i ochrony, zakresu granic obrotu jej składnikami, jak również zasad przekazywania na cele użyteczności publicznej<sup>179</sup>. W praktyce jednak sytuacja ta jest o wiele bardziej skomplikowana, na co wyraźnie wskazuje M. Habdas, postulując wyodrębnienie kategorii własności *quasi*-publicznej. Wydaje się nawet, że normatywne przeprowadzenie sztywnej linii podziału na własność publiczną i własność prywatną nie byłoby pożądanym z punktu widzenia społecznego. Bezpośrednią konsekwencją takiego zabiegu byłoby bowiem zastrzeżenie dla podmiotów publicznych monopolu na wykonywanie zadań o charakterze publicznym. Niezwykle pożądana w realizacji tych zadań jest bowiem inicjatywa społeczna, która przy tak kategorycznym podziale mogłaby zostać bezpowrotnie zatracona poprzez nieuprawnione uprzywilejowanie podmiotów publicznych, często również w sprawach błahych. Zupełnie inny wymiar ma bowiem realizacja inwestycji drogowej, a inny budowa wielofunkcyjnego obiektu, wykorzystywanego nie tylko do realizacji zadań o charakterze publicznym, ale również w celach komercyjnych. W istocie więc, o ile można postulować wprowadzenie jakiegokolwiek regulacji mającej na celu określenie istotnych cech własności publicznej, to powinna być ona nastawiona wyłącznie na wskazanie jej odrębności względem własności prywatnej.

---

<sup>178</sup> Ibidem, s. 150-151.

<sup>179</sup> J. Szachulowicz, Własność publiczna..., s. 10.

Zdaniem B. Wierzbowskiego, kategorię nieruchomości publicznych można wyodrębnić posługując się kryterium podmiotowym. Zdaniem tego Autora, do nieruchomości publicznych należą nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków<sup>180</sup>. Autor wskazuje przy tym, że wykonywanie przez te podmioty własności – również w odniesieniu do nieruchomości wiąże się ściśle z wykonywaniem zadań publicznych. Z tego też względu właściciel nieruchomości publicznej jest w większym stopniu ograniczony w wykonywaniu swego prawa niż właściciel nieruchomości prywatnej. Zdaniem Autora, konstytucyjnym źródłem tych ograniczeń w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa jest treść art. 216 ust. 2 Konstytucji RP, który w zakresie zasad i trybu m.in. nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości przez Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski lub inne państwowe osoby prawne odsyła do przepisów odrębnej ustawy. W przypadku natomiast nieruchomości j.s.t. konstytucyjnego uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczeń w obrocie nieruchomościami należy poszukiwać w drodze wykładni systemowej przepisów rozdziału VII Konstytucji RP<sup>181</sup>.

Pojęcie „nieruchomość publiczna” można spotkać również w wypowiedziach innych autorów, przy czym należy zwrócić uwagę, że występowały one głównie w opracowaniach o charakterze komentatorskim i dotyczyły przede wszystkim zagadnień proceduralnych (w tym postępowań administracyjnych) odnoszących się do nieruchomości, bądź też szczególnych uwarunkowań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami przez Skarb Państwa i j.s.t.<sup>182</sup> Opracowania te pozbawione są wprowadzenia teoretycznego, uzasadniającego użycie pojęcia nieruchomości publicznej z punktu widzenia celów danej wypowiedzi. Z lektury tych opracowań wynika, że ich Autorzy mianem nieruchomości publicznych zbiorczo

<sup>180</sup> B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 38.

<sup>181</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>182</sup> Zob. M. Wolanin, *Zasoby nieruchomości publicznych* *Nieruchomości. Prawo, podatki, praktyka*, rok 2000 nr 9 (część I) i 10 (część II), Tenże, *Bonifikaty w gospodarce nieruchomościami publicznymi*, *Nieruchomości. Prawo, podatki, praktyka*, rok 2001, nr 3 (część I) i 4 (część II), R. Szostak, *Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych*, *Rejent*, rok 2006 nr 12 (część I), rok 2007 nr 1 (część II), R. Szostak, *Ustalenie nabywcy nieruchomości publicznej w drodze negocjacji z zachowaniem konkurencji (w:) Księga Pamiątkowa. III Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. R. Szytyka, Warszawa-Kluczbork 2006, R. Padrak, *Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Rejent*, rok 2005 nr 5, B. Gartz, *Sprzedaż nieruchomości publicznych w ramach projektów inwestycyjnych*, *Prawo Zamówień Publicznych*, rok 2009, nr 1, M. Kaliński, *Glosa do uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 15 lutego 2011 r. III CZP 90/10*, *Rejent*, rok 2012, Nr 1, s. 137.

określają nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa i j.s.t.<sup>183</sup> W przypadku Skarbu Państwa poza nieruchomościami należącymi do zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 21 u.g.n. określenie to dotyczy również tych nieruchomości, w stosunku do których na mocy odrębnych ustaw wykonywanie uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa zostało powierzone innym organom administracji publicznej bądź wyodrębnionym w tym celu państwowym jednostkom organizacyjnym.

## 5. Kryteria wyodrębnienia nieruchomości publicznych

W świetle powyższych rozważań powstaje wątpliwość, czy skoro zarówno w orzecznictwie jak i w literaturze pojęcie „nieruchomości publicznej” jest zakresowo zbliżone i jako takie jest rozumiane w niemal intuicyjny sposób, to czy koniecznym jest stosowanie jakichkolwiek kryteriów, w celu precyzyjnego zdefiniowania tego pojęcia. Jeżeli przyjmiemy przedstawiony powyżej sposób jego definiowania, to czy dla jednoznacznego stwierdzenia, że dana nieruchomość posiada status nieruchomości publicznej należałoby być może przyjąć wyłącznie kryterium podmiotowe? Innymi słowy, jeżeli dana nieruchomość stanowiłaby własność lub byłaby przedmiotem użytkowania wieczystego przysługującego Skarbowi Państwa lub j.s.t., to czy analizowanie jakichkolwiek innych czynników warunkujących sklasyfikowanie takiej nieruchomości jako nieruchomości publicznej jest konieczne? Podstawą przyjęcia w praktyce systematyki określonej wyłącznie na podstawie kryterium podmiotowego zapewne był fakt, iż ustawodawca dla nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. wprowadził szereg rozwiązań, które modyfikują cywilnoprawne mechanizmy obrotu nieruchomościami. Należy jednak zwrócić uwagę, że znaczna część tych obostrzeń skierowana jest w głównej mierze do organów administracji publicznej oraz jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Z punktu widzenia podmiotów zewnętrznych, zainteresowanych zawarciem transakcji ze Skarbem Państwa lub j.s.t. odmienności względem ogólnych zasad cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami jest bardzo niewiele

<sup>183</sup> Przykładowo R. Szostak, wskazał, że zgodnie z przepisami u.g.n. „nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego (zwane w uproszczeniu publicznymi) mogą być sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste tylko w drodze przetargowej, z wyjątkiem kilkunastu przypadków dopuszczalnego zbycia w trybie bezprzetargowym.” (Zob. R. Szostak, Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I), Rejent, rok 2006 nr 12, s. 21).



i dotyczą one zazwyczaj kwestii czysto technicznych takich jak sposób wyłonienia nabywcy, czy konieczność dochowania warunków wynikających z procedury zbywania. Skoro tak, to nie można przyjąć, aby status nieruchomości publicznej uzależniony był jedynie od kryterium podmiotowego. A zatem odpowiedź na postawione wyżej pytania będzie negatywna.

### 5.1. . Nieruchomość publiczna a rzecz publiczna

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż taki kierunek wykładni kłóci się z funkcjonującym w prawie rzymskim sposobem rozumieniem pojęcia rzeczy publicznych, gdzie najistotniejszym czynnikiem warunkującym sklasyfikowanie danej rzeczy (w tym nieruchomości) jako *res publicae* była jej funkcja. Zasadnicze kryterium zaliczenia danej rzeczy do rzeczy publicznych stanowiło bowiem wykorzystywanie jej do użytku publicznego, rozumianego jako możliwość korzystania przez członków danej społeczności<sup>184</sup>. Co więcej, w przypadku rzeczy publicznych następowało niejako oderwanie od podmiotu własności. Własność rzeczy publicznej była bowiem własnością w rozumieniu prawa prywatnego. Co za tym idzie, podmiotami tej własności mogło być nie tylko państwo, czy gminy, ale także osoby prywatne. W przypadku rzeczy stanowiących własność osób prywatnych i przeznaczonych do użytku publicznego, *usus publicus* stawał się niejako obciążeniem tej rzeczy, a władze publiczne miały prawo do regulowania zakresu i zasad wykonywania tego użytku publicznego, wykorzystując przy tym instrumenty prawa publicznego<sup>185</sup>. Zbliżona koncepcja rzeczy publicznych znalazła swoje odzwierciedlenie w austriackim kodeksie cywilnym z 1811 r. Przepisy tego kodeksu, jako prawo dzielnicowe obowiązywały również w Polsce na terenach zaboru austriackiego<sup>186</sup>. Z tego też względu wywarły one dość istotny wpływ na kształt obecnych stosunków własnościowych na tym terenie. Istniejąca w prawie austriackim kategoria dobra publicznego podlegała ujawnieniu w księgach wieczystych. Powszechny obowiązek zakładania dla nieruchomości na terenie

---

<sup>184</sup> M. Kuryłowicz, A. Wiliński, Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu, Warszawa 2013 s. 167, tak również M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, s. 24.

<sup>185</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>186</sup> Patent cesarski z dnia 1 czerwca 1811 r. Powszechna Księga Ustaw Cywilnych (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch - zbiór ustaw z 1811 Nr 3 poz. 496) został uchylony dopiero z dniem wejścia w życie dekretu z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 r. Nr 57 poz. 319 ze zm.) tj. 1 stycznia 1947 r.

zaboru austriackiego ksiąg hipotecznych został wprowadzony na mocy ustawy *względem założenia i wewnętrznego urządzenia ksiąg hipotecznych (gruntowych) dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi, z Wielkiem Księstwem Krakowskiem*, która weszła w życie 28 kwietnia 1874 r. Celem tego uregulowania było przede wszystkim zbadanie obecnych spisów posiadłości i map katastralnych pod względem ich prawdziwości i dokładności oraz ich założenie dla nieruchomości, które ich dotychczas nie posiadały. Przepisy powołanej wyżej ustawy uzupełniła ustawa Cesarza Franciszka Józefa z 6 lipca 1914 r. *o uzupełnieniu ksiąg gruntowych przez wpisanie dobra publicznego*<sup>187</sup>. Dobra publiczne zostało zdefiniowane w § 287 Patentu cesarskiego z dnia 1 czerwca 1811 r. Powszechna Księga Ustaw Cywilnych (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch). Zgodnie z tą definicją dobra publiczne stanowiły wszystkie rzeczy, których używać mógł każdy członek państwa<sup>188</sup>. Korzystanie z nich wynikało ze sfery wolności zapewnionej przez państwo każdemu obywatelowi. Ze swej specyfiki służyły one do użytku wszystkich, na równych prawach, dlatego też nie mogły być w ogóle przedmiotem samoistnego posiadania, co wykluczało dopuszczalność zasiedzenia takiej nieruchomości przez jakiegokolwiek podmiot, w tym także Skarb Państwa. Zaliczały się do nich gościńce, drogi, strumienie, rzeki, porty i brzegi morskie. Ustawa z 6 lipca 1914 r. stanowiła, iż nieruchomości będące dobrem publicznym, na wniosek organu publicznego uprawnionego do zarządu nieruchomością lub osoby, której na danym gruncie przysługuje prawo prywatne mogące zostać ujawnione w karcie własności księgi hipotecznej, należy wpisać do księgi hipotecznej. Zgodnie z § 2 tej ustawy, w karcie własności należało w pierwszej kolejności ujawnić przymiot gruntu jako dobra publicznego, natomiast wpis prawa własności mógł być zaniechany. Z przepisu tego wynika, iż wpisanie do księgi gruntowej podmiotu, któremu przysługują uprawnienia właścicielskie w stosunku do nieruchomości stanowiącej dobro publiczne miało charakter fakultatywny. Nie zmienia to jednak faktu, iż nawet jeżeli dana nieruchomość została sklasyfikowana jako dobro publiczne, to taki status nie powodował przejścia na rzecz jakiegokolwiek podmiotu publicznego prawa własności takiej nieruchomości. Innymi słowy oznaczenie nieruchomości jako stanowiącej dobro publiczne nie powodowało zmian w stosunkach

<sup>187</sup> Dz.URK. z 1916 r. Nr 53 poz. 1

<sup>188</sup> Należy zwrócić uwagę, że w omawianym przepisie ustawodawca austriacki wyraźnie odróżnił kategorię dóbr publicznych od majątku państwa służącego czerpaniu dochodów. Analogiczne rozróżnienie zostało zastosowane w § 288 ABGB w którym wyróżniono dobra gminne, w stosunku do których prawo korzystania przysługiwało każdemu członkowi danej gminy oraz majątek gminny obejmujący rzeczy i prawa, z których gmina czerpała dochód.

własnościowych nieruchomości a jedynie narzucało na dotychczasowego właściciela obowiązek udostępnienia nieruchomości do użytku publicznego. Rzeczy publiczne w prawie austriackim wyróżniano zatem ze względu na ich przeznaczenie do użytku publicznego a nie osobę właściciela<sup>189</sup>. Choć rzeczy publiczne były szczególnym przedmiotem własności, to jednak samo prawo własności nie różniło się od własności innych rzeczy. Jedyna różnica polegała na tym, że rzeczy publiczne były wyłączone spod regulacji prawa prywatnego, gdyż ochronę *usus publicus* sprawowały odpowiednie władze administracyjne na podstawie przepisów publicznoprawnych. W istocie zatem nie można przyjąć jakoby na gruncie przepisów prawa austriackiego obowiązywał szczególny reżim prawny dotyczący dóbr publicznych<sup>190</sup>.

Koncepcja rzeczy publicznych od czasów prawa rzymskiego we współczesnych systemach prawnych państw europy zachodniej przeszła daleko idące modyfikacje. W niektórych krajach koncepcja ta ma swoje silne oparcie w powszechnie obowiązujących przepisach prawnych<sup>191</sup>, a w niektórych jej źródłem jest wyłącznie doktryna i orzecznictwo<sup>192</sup>. Z oczywistych względów w obecnie ukształtowanych systemach prawnych, na tle prawnoporównawczym koncepcja ta nie jest jednolita<sup>193</sup>. Nawet jednak, w modelu francuskim, gdzie podstawowym kryterium zaliczenia danej rzeczy do *domaine public* jest kryterium podmiotowe, przypisanie tej kategorii określonym nieruchomościom stanowiącym własność podmiotów publicznych wynika z ich szczególnego znaczenia dla możliwości realizacji celów publicznych lub zaspokajania interesów publicznych<sup>194</sup>. Przedstawiony powyżej przykład austriackich regulacji dotyczących rzeczy publicznych (a precyzyjniej dóbr publicznych) wskazuje, że posługiwanie się wyłącznie kryterium podmiotowym przy określaniu statusu nieruchomości publicznej nie jest wystarczające. Jako dobro publiczne mogły bowiem zostać uznane również składniki majątkowe, które nie stanowiły własności państwa lub też innych podmiotów publicznych. Obecnie dobra stanowiące własność podmiotów prywatnych, nawet jeżeli są przeznaczone do publicznego korzystania, nie są

<sup>189</sup> M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, s. 54.

<sup>190</sup> Ibidem, s. 55-56.

<sup>191</sup> np. Austria, Francja, Włochy, Hiszpania, Holandia.

<sup>192</sup> np. Niemcy, Anglia.

<sup>193</sup> Uwagi na tle prawnoporównawczym w zakresie rzeczy publicznych zostały szeroko omówione w wielokrotnie przywoływanej w niniejszej pracy monografii M. Habdas pt. Publiczna własność nieruchomości (s. 81-105).

<sup>194</sup> M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, s. 83.

zaliczane do kategorii dóbr publicznych. W dalszym ciągu jednak, aby dana nieruchomość mogła zostać potraktowana jako dobro publiczne, a informacja w tym zakresie została zamieszczona w księdze wieczystej, istotne jest jej przeznaczenie do użytku wspólnego. Właściciel takiej nieruchomości nie może bowiem zabraniać korzystania z niej przez inne podmioty, o ile czynią to zgodnie z ustalonymi zasadami<sup>195</sup>.

## 5.2. Nieruchomość publiczna a przestrzeń publiczna (miejsce publiczne)

Uzasadnienia dla posługiwania się wyłącznie kryterium podmiotowym przy definiowaniu pojęcia nieruchomości publicznej nie można wywodzić również z omawianej szeroko w literaturze anglosaskiej socjologicznej koncepcji przestrzeni publicznej. Przestrzeń ta pojmowana jest jako fizyczny (materialny) odpowiednik sfery publicznej, którym są nieruchomości służące członkom określonej społeczności do spotykania się, wymiany poglądów, obserwowania zachowań innych, zdobywania nowych informacji, czy też organizowania wydarzeń pozwalających na wyrażanie opinii i zwracanie uwagi na tematy społecznie doniosłe<sup>196</sup>. Zwraca się bowiem uwagę, że przestrzeń publiczna stanowi obszar, który jest dostępny dla wszystkich, bez konieczności uzyskiwania dodatkowego, wyraźnego lub dorozumianego pozwolenia na korzystanie z nieruchomości<sup>197</sup>. Wśród cech przestrzeni publicznej wymienia się to, że 1) własność przysługuje podmiotowi publicznemu, 2) dostęp jest wolny dla wszystkich, oraz 3) istnieje możliwość nieskrępowanej wymiany zdań i prezentowania opinii<sup>198</sup>. Choć w polskim porządku prawnym, gdzie jak wiadomo treść prawa własności kształtowana jest na podstawie ustaw, zasad współżycia społecznego oraz społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności, zasadność posługiwania się koncepcją przestrzeni publicznej dla określania treści konkretnego prawa własności wymaga przeprowadzenia pogłębionej analizy, to jednak koncepcja ta, jeszcze wyraźniej kładzie nacisk na sposób wykorzystywania, funkcję oraz przeznaczenie danej nieruchomości. Pozwala to na stwierdzenie, że jeżeliby opowiedzieć się za przyjęciem stratyfikacji własności przy uwzględnieniu koncepcji

---

<sup>195</sup> Ibidem, s. 92.

<sup>196</sup> Ibidem, s. 217.

<sup>197</sup> Ibidem, s. 220.

<sup>198</sup> M. Kohn, *Brave New Neighborhoods: The Privatization of Public Space*, Routledge, London-New York 2004, s. 11, przywołuję za M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 223.

przestrzeni publicznej to kryterium podmiotowe byłoby jedynie jednym z wielu kryteriów na podstawie których, miałyby zostać dokonane takie rozróżnienie. W istocie więc byłoby ono dalece niewystarczające dla przeprowadzenia takiego zabiegu.

Do koncepcji przestrzeni publicznej ustawodawca nawiązuje poniekąd wprowadzając szczególne regulacje dotyczące tzw. miejsc publicznych. Określenie to było dotychczas często używane przy redagowaniu tekstów prawnych<sup>199</sup>, przeważnie w celu opisanie miejsca powszechnie dostępnego, w którym z uwagi na jego lokalizację lub przeznaczenie gromadzą się znaczne ilości osób. Ustawodawca abstrahował przy tym od problematyki cywilnoprawnej, w tym w szczególności stanu prawnego nieruchomości wykorzystywanej jako takie miejsce. Dla potrzeb niniejszej pracy szczególnie interesująca jest lektura orzecznictwa ukształtowanego na gruncie art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*<sup>200</sup>. Przepisy te wprowadzają wymóg zgłoszenia budowy ogrodzeń od strony dróg, ulic, placów, torów kolejowych i innych miejsc publicznych oraz budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Co do zasady budowa tego rodzaju obiektów nie wymaga ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani też zgłoszenia takiej inwestycji właściwemu organowi. Ustawodawca nie określił przy tym kryteriów jakimi należy kierować się przy definiowaniu pojęcia miejsca publicznego dla potrzeb omawianego aktu prawnego. Jeżeli inwestorem w takim przypadku nie będzie właściciel nieruchomości, wówczas może powstać problem dopuszczalności realizacji takiej inwestycji, z punktu widzenia treści prawa własności nieruchomości wykorzystanej w tym celu. Innymi słowy, powstaje wątpliwość, czy fakt iż dana nieruchomość zostanie zakwalifikowana jako miejsce publiczne znosi obowiązek legitymowania się tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane<sup>201</sup> w przypadku realizowania inwestycji polegającej na budowie obiektu małej architektury. W moim przekonaniu przyjęcie takiego założenia z oczywistych względów nie może być dopuszczalne.

---

<sup>199</sup> W szczególności art. 49. § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2010 r. Nr 46 poz. 275 ze zm.), art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. z 1996 r. Nr 10 poz. 55 ze zm.), art. 13 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2011 r. Nr 118 poz. 687 ze zm.), art. 3 ust. 2 pkt 13 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 poz. 391 ze zm), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2007 r. Nr 70 poz. 473 ze zm.).

<sup>200</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

<sup>201</sup> Zob. art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Doprowadziłoby to bowiem w sposób zupełnie nieuprawniony do ograniczenia treści prawa własności nieruchomości opartego na kryteriach uznaniowych i dalece nieprecyzyjnych. Niemniej jednak warto prześledzić orzecznictwo sądowe w tym zakresie. Dostarcza ono przykładów zastosowania przytoczonego wyżej przepisu w praktyce, dla których oceny niezbędne jest przyjęcie kryteriów sklasyfikowania danego terenu jako miejsca publicznego. Kryteria te mogą okazać się pomocne na etapie formułowania kryteriów pozwalających na zdefiniowanie pojęcia nieruchomości publicznej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym zwraca się uwagę, iż pojęcie "miejsce publiczne" musi uwzględniać powszechną, ogólną dostępność danego miejsca. Podkreśla się przy tym, iż tereny należące do j.s.t., przeznaczone pod infrastrukturę miejską "z natury swej są miejscem publicznym"<sup>202</sup>. W jednym z orzeczeń NSA postawił nawet o wiele dalej idącą tezę, zgodnie z którą w przypadku nieruchomości stanowiących własność j.s.t., z samej natury tych jednostek taka nieruchomość ma charakter publiczny, bez względu na to, czy została przeznaczona na ten cel w planie miejscowym bądź decyzji o warunkach zabudowy<sup>203</sup>. W orzecznictwie podawane są również inne cechy miejsca publicznego takie jak dostępność dla ogółu, czy charakter nieprywatny. Wskazuje się przy tym, że miejscem publicznym może być miejsce, do którego wstęp ma każdy bez ograniczeń, ale również miejsce wymagające posiadania określonej karty wstępu<sup>204</sup>. Akcentuje się nawet, że poszczególne cechy danej nieruchomości odzwierciedlające pewien stan faktyczny, mogą mieć prymat nad jej stanem prawnym. Taka sytuacja może nastąpić przykładowo w przypadku drogi publicznej o nieuregulowanym stanie prawnym<sup>205</sup>.

Trafna analiza pojęcia miejsca publicznego została dokonana przez NSA w wyroku, w którym stwierdził, że nie można tego pojęcia rozumieć zbyt szeroko jako przeciwnego do miejsc niepublicznych, biorąc jedynie pod uwagę powszechną dostępność miejsca<sup>206</sup>. Sąd podkreślił przy tym, że sam fakt, iż do

---

<sup>202</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 18 października 2005 r. sygn. akt II OSK 196/05, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 16 grudnia 2009 r. sygn. akt II SA/Rz 636/09.

<sup>203</sup> Zob. wyrok NSA z 11 maja 2011 r. sygn. akt II OSK 821/10.

<sup>204</sup> Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 15 czerwca 2009 r. II SA/Bk 265/10. W orzeczeniu tym charakter miejsca publicznego został przypisany części działki zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie jeziora stanowiącego własność Skarbu Państwa i dzierżawionego przez osoby fizyczne.

<sup>205</sup> Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 8 grudnia 2011 r. sygn. akt IN SA/Po 998/11.

<sup>206</sup> Zob. wyrok NSA z 28 marca 2006 r. sygn. akt II OSK 675/05, ONSAiWSA z 2006 Nr 4 poz. 122.

danego miejsca ma swobodny dostęp nieograniczona liczba osób, nie może być głównym kryterium przy ustalaniu rozumienia pojęcia "innych miejsc publicznych". Przyjęcie takiego założenia pozwoliło sądowi na stwierdzenie, że przez pojęcie "innych miejsc publicznych", o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, nie należy rozumieć dróg niebędących drogami publicznymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych*<sup>207</sup>.

Powoływane w orzecznictwie cechy służące do scharakteryzowania miejsca publicznego na gruncie przepisów Prawa budowlanego, bazowały przede wszystkim na znaczeniu leksykalnym tego pojęcia. W żadnym z orzeczeń sąd nie podjął jednak próby określenia znaczenia tego pojęcia w kontekście intencji ustawodawcy. Ustalenie tej intencji jest tym bardziej uzasadnione, gdyż o znaczeniu tego pojęcia nie powinny decydować elementy stanu faktycznego, lecz uwarunkowania prawne i konsekwencje z tego wynikające<sup>208</sup>. Wydaje się, że obowiązek zgłoszenia przedsięwzięcia został zastrzeżony w celu umożliwienia administracji architektoniczno-budowlanej dokonania jego oceny nie tylko pod kątem zgodności z prawem, ale także w aspekcie ochrony interesu publicznego. Sama struktura własnościowa dla ustalenia znaczenia pojęcia miejsca publicznego ma zatem drugorzędne znaczenie. Obowiązek ten z pewnością nie został wprowadzony po to, aby chronić interesy właścicielskie podmiotu publicznego, którego nieruchomość spełnia kryteria pozwalające na jej sklasyfikowanie jako miejsca publicznego, mimo że w praktyce to właśnie nieruchomości stanowiące własność tych podmiotów przeważnie będą spełniały wszelkie kryteria pozwalające na ich sklasyfikowanie jako miejsce publiczne. Wręcz przeciwnie, w pewnym stopniu ogranicza on sposób korzystania z tych uprawnień. Jak już wyżej wspomniano, zasadą jest, że realizowanie inwestycji polegających na budowie ogrodzeń lub budowie obiektów małej architektury nie wymaga ani uzyskania pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. Jeżeli zatem podmiot publiczny jest właścicielem nieruchomości spełniającej kryteria miejsca publicznego i zamierza zrealizować tam taką inwestycję, wówczas żaden przepis nie zwalnia go z obowiązku zgłoszenia jej właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Za wprowadzeniem tego obowiązku przemawiały zatem inne wartości niż ochrona własności publicznej przed nieuprawnioną ingerencją osób trzecich.

---

<sup>207</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 19 poz. 115 ze zm.

<sup>208</sup> Zob. wyrok NSA z 28 marca 2006 r. sygn. akt II OSK 675/05, ONSAiWSA z 2006 Nr 4 poz. 122.

Tymi wartościami może być chociażby zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie realizacji inwestycji i po jej zakończeniu, w szczególności podczas korzystania z dróg publicznych, ochrona krajobrazu i estetyki danego miejsca, zapewnienie ładu przestrzennego itp. Trudno więc przyjąć stanowisko, zgodnie z którym każda nieruchomość stanowiąca własność podmiotu publicznego mogłaby zostać potraktowana jako miejsce publiczne. Choć zaprezentowane powyżej orzeczenia mogą stanowić źródło przykładowych cech miejsca publicznego, to jednak nie pozwalają one ani na stworzenie uniwersalnej definicji tego pojęcia, ani też na wypracowanie kryteriów warunkujących sklasyfikowanie danej przestrzeni jako miejsca publicznego.

### 5.3. Cechy nieruchomości publicznych

Powstaje więc pytanie, czy w przypadku pojęcia „nieruchomości publicznej” możliwym jest stworzenie takiego zamkniętego katalogu cech warunkujących, który pozwala na sklasyfikowanie danej nieruchomości? Jeżeli by przyjąć, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, to jakie kryteria należałoby uwzględnić, aby w sposób precyzyjny dokonać wyodrębnienia nieruchomości publicznych spośród innego rodzaju nieruchomości? Zagadnienie to jest niezwykle skomplikowane. Już na etapie wskazywania kryteriów tak powszechnie stosowanego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, dla którego punkt wyjścia stanowiło przytoczone wcześniej stwierdzenie Ulpiana, zwracano uwagę na bardzo istotne problemy przy ich formułowaniu. W polskim piśmiennictwie podkreślano po pierwsze, że „każde z zastosowanych kryteriów odwołuje się do ocen zewnętrznych w stosunku do samych norm prawnych (nie odnosi się więc do cech immanentnych regulacji prawnych)”. Po drugie, „każde z używanych kryteriów zakłada swoje własne, specyficzne rozumienie sfery „publicznej” i „prywatnej” prawa, które nie jest (i nie może) jako takie być przedmiotem jakiegokolwiek empirycznie weryfikowalnej definicji”. Po trzecie, „rodzaj przyjmowanego kryterium i sposób rozumienia w konsekwencji tego, co jest sferą publiczną i sferą prywatną, zależy od przekonań aksjologicznych, przyjmowanego systemu wartości i pozycji ideologicznej (nie jest to więc sąd naukowy)”. Po czwarte, „stosowane kryteria nie pozwalają na wyodrębnienie, według logicznej i w pełni rozłącznej klasyfikacji, zespołów norm należących do



sfery publicznej i do sfery prywatnej”<sup>209</sup>. Ostatecznie, jako najbardziej precyzyjne *criterium divisionis*, pozwalające na identyfikację norm należących do prawa prywatnego przyjęto kryterium metody regulacji. Uznano bowiem, że metoda regulacji właściwa dla prawa prywatnego jest pewną koncepcją kształtowania stosunków prawnych uwzględniających zasadę równorzędności pozycji podmiotów. M. Safjan podkreśla, że „formalny charakter tak wyodrębnionej cechy sprawia, że sam proces identyfikacji normy jako należącej do jednej lub drugiej kategorii norm nie jest wynikiem jakiegoś uprzedniego założenia aksjologicznego lub ideologicznego”. Aksjologia, czy założenia polityczne, na podstawie których został zbudowany konkretny system prawa decydują jedynie o tym, w jakim zakresie i w jakich proporcjach w przepisach szczególnych powinna być stosowana metoda regulacji właściwa prawu prywatnemu<sup>210</sup>.

Jakich zatem kryteriów należałoby użyć przy formułowaniu cech nieruchomości publicznej? Czy pomocniczo można byłoby tu wykorzystać kryteria używane do definiowania własności publicznej? Zauważyć wypada, że prób scharakteryzowania kategorii własności publicznej dokonywano przede wszystkim na podstawie kryterium: 1) podmiotu prawa własności oraz na podstawie 2) kryterium przedmiotowego, uwzględniającego sposób zagospodarowania nieruchomości, jej funkcję oraz przeznaczenie. W opinii przeważającej części Autorów, stosowanie któregośkolwiek z tych kryteriów samoistnie, prowadziło do nadmiernych uproszczeń. Uogólniając, można przyjąć, że w celu możliwie pełnego scharakteryzowania własności publicznej należałoby posłużyć się kryterium o charakterze mieszanym podmiotowo-przedmiotowym, a więc uwzględniającym zarówno właściciela jak i funkcję oraz przeznaczenie danej rzeczy.

Kryterium to mogłoby również zostać wykorzystane przy definiowaniu pojęcia „nieruchomość publiczna”. Na podstawie przedstawionych powyżej rozważań należałoby stwierdzić, że aby dana nieruchomość mogła zostać sklasyfikowana jako nieruchomość publiczna, winna ona stanowić własność ściśle określonego podmiotu (Skarbu Państwa lub j.s.t.) a ponadto interes

<sup>209</sup> Okoliczności wskazujące na brak możliwości posługiwania się obiektywnie weryfikowalnym kryterium podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne zostały przytoczone za M. Safjanem, *Pojęcie i systematyka prawa prywatnego (w:) System prawa prywatnego. Tom 1* pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>210</sup> M. Safjan, *Pojęcie...*, s. 37-38.

właściciela nieruchomości winien przejawiać się w tym, że nieruchomość służy zaspokajaniu potrzeb ogółu, potrzeb określonej społeczności lub chociażby potrzeb administracji publicznej<sup>211</sup>. Do bliższego opisanie nieruchomości publicznych pomocne mogą być również cechy własności publicznej sformułowane przez J. Szachułowicza. Niemniej jednak wyodrębnianie nieruchomości publicznych jedynie na podstawie tych cech nie posiada jakiegokolwiek waloru poznawczego.

## **6. Nieruchomość publiczna jako szczególny przedmiot obrotu**

Pomimo skatalogowania cech nieruchomości publicznych, w dalszym ciągu bez odpowiedzi pozostaje pytanie, czy cechą decydującą o nadaniu nieruchomości charakteru publicznego winno być podporządkowanie jej jakiemuś specyficznemu, wyodrębnionemu reżimowi prawnemu w zakresie obrotu. Jeżeli zawęzić katalog nieruchomości publicznych wyłącznie do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t., to w jaki sposób sklasyfikować nieruchomość, która co prawda stanowi własność tych podmiotów, ale nie służy do realizacji zadań publicznych zastrzeżonych dla organów administracji publicznej? Problematyczne jest również określenie charakteru nieruchomości, która co prawda służy dla dobra ogółu niemniej jednak stanowi własność innego podmiotu niż Skarb Państwa i j.s.t. Innymi słowy, nie każda nieruchomość, która z punktu widzenia aktualnego lub planowanego sposobu wykorzystywania będzie traktowana jako nieruchomość publiczna, będzie posiadała taki status z punktu widzenia zasad obrotu. Tak też nie można domniemywać, że każda nieruchomość, która stanowi własność Skarbu Państwa lub j.s.t., i jako taka na gruncie przepisów u.g.n. bądź też innych aktów prawnych podlega specyficznym zasadom obrotu, będzie przeznaczona do realizacji zadań publicznych<sup>212</sup>.

Odpowiedzi na powyższe pytanie trudno poszukiwać w teorii prawa administracyjnego, w której funkcjonuje podział majątku publicznego na majątek

---

<sup>211</sup> Podobne stanowisko prezentuje M. Habdas w odniesieniu do kategorii własności publicznej, zob. M. Habdas, *Publiczna...* s. 83

<sup>212</sup> Co innego dochód z gospodarowania taką nieruchomością. Przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) szczegółowo określają sposób jego zaksięgowania i możliwości wydatkowania.

skarbowy (fiskalny), majątek administracyjny i dobra publiczne<sup>213</sup>. Taka klasyfikacja nie pozwala na wyodrębnianie w ramach własności państwowej i samorządowej przedmiotów stanowiących własność prywatną i własność publiczną. Z punktu widzenia administracji majątek publiczny bywał określany mianem substratu materialnego nieruchomości, ich kompleksów lub też części, co do których wyrażała ona swoje szczególne zainteresowanie w pozostawieniu ich do swojej dyspozycji<sup>214</sup>. Podkreśla się także, iż majątkiem publicznym jest ten majątek, który niezależnie od charakteru podmiotu będącego właścicielem zostaje w sposób prawny przeznaczony do użytku publicznego w zakresie pełnego lub ograniczonego korzystania (również odpłatnego), regulowanego także lub wyłącznie prawem administracyjnym.<sup>215</sup> W dalszym ciągu nie przesądza to, czy pewna, wyodrębniona w ramach tej klasyfikacji kategoria majątku publicznego, która byłaby przedmiotem własności publicznej w rozumieniu wcześniej przytaczanych koncepcji, powinna podlegać specyficznemu reżimowi prawnemu. Co więcej, w dobie obecnej struktury aparatu administracji publicznej trudno jest posługiwać się przedstawioną powyżej klasyfikacją, bez wprowadzenia dodatkowego rozróżnienia na majątek stanowiący własność Skarbu Państwa oraz majątek stanowiący własność poszczególnych j.s.t. Ustawodawca w całym systemie aktów prawnych precyzyjnie określił bowiem katalog zadań państwowych należących do administracji rządowej jak i zadań j.s.t. na odpowiednim szczeblu. Pomimo, że wszystkie te zadania można określić wspólnie jako zadania z zakresu administracji publicznej, to jednak w praktyce przetransponowanie tego określenia na mienie służące do realizacji tego rodzaju zadań byłoby niezwykle trudne. Zarówno organy występujące jako *statio fisci* Skarbu Państwa jak i organy j.s.t. w sprawach cywilnoprawnych działają autonomicznie. W związku z tym mienie poszczególnych podmiotów publicznych jest niemalże wyłącznie wykorzystywane do realizowania nałożonych ustawowo zadań publicznych bądź pozyskiwania środków finansowych z przeznaczeniem na realizację tych zadań. Mechanizmy ustanowione w aktach prawnych regulujących zasady obrotu

<sup>213</sup> Zob. S. Kaszanica, Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze, Poznań 1946, s. 143 i nast., M. Szubiakowski, Prawo administracyjne pod redakcją M. Wierzbowskiego, Warszawa 1999, s. 143, J. Boć, A. Błaś, Prawo administracyjne pod red. J. Bocia, Wrocław 2007, s. 289.

<sup>214</sup> Zob. A. Wasilewski, Administracja publiczna wobec nieruchomości gruntowych, Kraków 1972, s. 64.

<sup>215</sup> J. Boć, A. Błaś, Prawo... s. 290.

nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz j.s.t. pozwalają jednak na daleko idącą współpracę w tym zakresie. To, czy w istocie taka współpraca ma miejsce zależy jednak od polityki gospodarczo-finansowej danych podmiotów. Nie bez znaczenia jest także fakt, iż działania w tym zakresie podlegają nieustannej kontroli zarówno przez organy kontroli państwowej takie jak Najwyższa Izba Kontroli a także są monitorowane przez opinię publiczną. W przypadku j.s.t. nierzadko zdarza się również, że na etapie opracowywania zasad gospodarowania mieniem danego samorządu (np. zasobem lokali mieszkalnych) interes polityczny przedkładany jest ponad korzyści finansowe. Trudno bowiem byłoby doszukać się innego uzasadnienia dla niemal automatycznego przyznawania wysokich, sięgających niekiedy 95% bonifikat od ceny sprzedaży nieruchomości na rzecz ich najemców abstrahując zupełnie od ich sytuacji materialnej oraz konieczności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Taki stan dotyczy również mienia Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstw państwowych, niemniej jednak w dużej mierze związany był i jest on z koniecznością przeprowadzenia możliwie jak najszerszej prywatyzacji zasobów mieszkaniowych będących w dyspozycji tych podmiotów. Wydaje się, że skoro od daty dostosowania mechanizmów gospodarowania nieruchomościami państwowymi do zasad gospodarki wolnorynkowej, co nastąpiło z dniem 5 grudnia 1990 r., upłynęło już ponad 20 lat, wszelkie preferencje w tym zakresie dla wąskiej grupy osób powinny zostać zniesione.

Przeznaczenie poszczególnych przedmiotów własności publicznej nie wynika z samego faktu, iż przysługuje ona podmiotom publicznym, ale ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności konkretnej nieruchomości<sup>216</sup>. Całkowite oderwanie się od podmiotu własności wydaje się jednak niemożliwe. Podmiot publiczny, z uwagi na jego szczególną pozycję prawną w znacznej mierze pełni bowiem rolę gwaranta wykorzystywania danej nieruchomości dla potrzeb ogółu. Wyrazem tej tendencji jest chociażby zaczerpnięte z prawa rzymskiego stwierdzenie *viam publicam eam dicimus, cuius etiam solum publicum est*<sup>217</sup>. Należy przy tym mieć na uwadze, że dla członków danej wspólnoty kwestia zasad obrotu, którym podlega dana nieruchomość, ma drugorzędne znaczenie. W takim wypadku o wiele bardziej

<sup>216</sup> P. Wagner, *Własność...*, s. 267.

<sup>217</sup> Drogą publiczną nazywa się tę, która jest położona na gruncie publicznym. Zob. J. Pieńkos, *Praecepta iuris*, Warszawa-Poznań 2010, s. 80.

istotne jest kryterium przedmiotowe, czyli funkcja spełniana przez daną nieruchomość, w tym w szczególności zasady korzystania z niej oraz jego zakres. Ta druga kwestia ma ścisły związek z podziałem kompetencji w zakresie realizacji zadań publicznych pomiędzy podmioty państwowe i samorządowe oraz podmioty spoza sektora publicznego.

Rozwój cywilizacyjny społeczeństwa sprawia, że katalog zadań o charakterze publicznym stale się powiększa, a państwo oraz j.s.t. przestają mieć pozycję monopolisty w zakresie ich realizacji<sup>218</sup>. W realiach gospodarki wolnorynkowej to konsument decyduje o tym, z których usług chce korzystać oraz jaka jest dla niego realna wartość tych usług. Sytuację taką doskonale ilustruje przykład placówek oświatowych, czy też zakładów opieki zdrowotnej. Pomimo bardzo rozbudowanego systemu placówek publicznych, z których korzystanie przez członków danej wspólnoty jest w znacznej mierze pokrywane z środków publicznych, w ostatnim czasie powstaje coraz więcej placówek prywatnych realizujących te zadania publiczne na zasadach komercyjnych. W istocie zatem, mimo że takie nieruchomości poniekąd będą służyły realizacji zadań publicznych, to jednak nie przesądza to o ich statusie z punktu widzenia zasad obrotu, jakim będą one podlegać.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym ustawodawca przy określaniu szczególnych zasad obrotu nieruchomościami przyjął rozwiązanie, zgodnie z którym, to jakiemu reżimowi podlega gospodarowanie daną nieruchomością uzależnione jest od jej szczególnych cech, zarówno z punktu widzenia podmiotowego jak i z punktu widzenia przedmiotowego. Z punktu widzenia podmiotowego istotne znaczenie ma, to jakiemu podmiotowi przysługuje tytuł prawny do nieruchomości, natomiast z punktu widzenia przedmiotowego należy zwrócić szczególną uwagę na sposób wykorzystywania nieruchomości oraz jej docelową funkcję czy przeznaczenie. Aspekt przedmiotowy ma bardzo istotny wpływ na kształt regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami. To właśnie specyficzny sposób wykorzystywania danej nieruchomości bądź też jej docelowa funkcja lub też przeznaczenie częstokroć wpływają na wprowadzenie przez ustawodawcę odstępstw od ogólnie przyjętych mechanizmów cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami, a niekiedy nawet na poszukiwanie odmiennych form obrotu. Jako uprawnione należy więc uznać

---

<sup>218</sup> S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki), Państwo i Prawo, rok 1993, Nr 5, s. 4.

stwierdzenie, zgodnie z którym jako nieruchomość publiczną należy potraktować taką nieruchomość, która stanowi własność Skarbu Państwa lub j.s.t.<sup>219</sup>, a jej sposób wykorzystywania, docelowa funkcja lub też przeznaczenie sprawiają, że taka nieruchomość podlega szczególnym formom obrotu uregulowanym w akcie normatywnym rangi ustawowej, zastrzeżonym dla nieruchomości o istotnym znaczeniu z punktu widzenia społecznego. Do tej kategorii nie będą mogły zostać zaliczone nieruchomości stanowiące własność państwowych i samorządowych osób prawnych. Jak już wyżej wskazano, przepisy zawarte w obecnie obowiązujących aktach prawnych nie tworzą wspólnego reżimu prawnego zarówno dla Skarbu Państwa i j.s.t. jaki państwowych i samorządowych osób prawnych. Jest to wyrazem tendencji do zlokalizowania tych podmiotów całkiem poza strukturami organizacyjnymi państwa z uwagi na ich strukturalną autonomiczność<sup>220</sup>. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że to w jaki sposób rozumiana będzie własność jako podstawowe kryterium podmiotowe służące do wyodrębnienia kategorii nieruchomości publicznych zależeć będzie od konkretnej formy obrotu przewidzianej przez ustawodawcę. W niektórych przypadkach, własność należało będzie rozumieć jako własność *sensu stricte*, w znaczeniu wynikającym z przepisów k.c. (np. w przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste). W innych natomiast jako własność w szerszym tego słowa znaczeniu, gdzie przedmiotem obrotu mogą być również inne prawa majątkowe (np. w przypadku sprzedaży, zamiany, darowizny, przedmiotem obrotu może być nie tylko własność ale także np. prawo użytkowania wieczystego, czy też spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu). Z istoty stosunków obligacyjnych (np. najem, dzierżawa, użyczenie) dla

<sup>219</sup> Dla potrzeb niniejszej pracy wszelkie uwagi dotyczące nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego należy odnosić również do nieruchomości stanowiących własność związków tych jednostek, uwzględniając przy tym specyficzną konstrukcję prawną tych podmiotów. Za uprawnione należy uznać w szczególności potraktowanie nieruchomości stanowiących ich własność jako nieruchomości publicznych, o ile będą one spełniać dalsze kryteria warunkujące takie zakwalifikowanie danej nieruchomości wskazywane w niniejszej pracy. Ustawodawca niejednokrotnie zrównuje reżim prawny dotyczący nieruchomości związków j.s.t. z reżimem dotyczącym bezpośrednio nieruchomości j.s.t. Wyrazem takiego zrównania jest w szczególności treść art. 232 § 2 k.c. dopuszczającego możliwość oddania w użytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność związków j.s.t., czy art. 10 ust. 2 u.g.n. nakazujący odpowiednie stosowanie do związków j.s.t. przepisów dotyczących j.s.t. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego związki jednostek samorządu terytorialnego mogą zostać zawiązane na szczeblu gminnym – na podstawie art. 64-73a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz na szczeblu powiatowym – na podstawie art. 65-72 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.). Możliwości takiej nie przewidują przepisy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.).

<sup>220</sup> E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 21.

prawnej dopuszczalności powstania takiego stosunku prawnego, prawnorzeczowy tytuł do nieruchomości ma natomiast drugorzędne znaczenie. W przypadku jego braku podmiot udostępniający nieruchomość co najwyżej nie będzie w stanie wywiązać się ze swojego zobowiązania. Pozostaje to jednak bez wpływu na ważność zawartej umowy. Zakładając, że z punktu widzenia przedmiotowego możliwość wykorzystywania nieruchomości publicznych zgodnie z ich przeznaczeniem musi cechować pewna trwałość, takie sytuacje będą należały do niezwyklej rzadkości.

## **7. Podsumowanie**

Rozważania zawarte w niniejszej części pracy mają szczególnie istotne znaczenie dla jej dalszego kształtu. Z przeprowadzonej analizy wynika, że w polskim systemie prawnym szczególny rodzaj własności jakim jest własność publiczna istnieje, choć ustawodawca nie wskazuje wprost kryteriów jej wyodrębnienia. Wyróżnienie tej kategorii własności nie wpływa co prawda na zróżnicowanie jej ochrony względem własności prywatnej. Pozwala jednak na wskazanie konkretnych wytycznych w zakresie sposobu jej wykonywania. Niekwestionowaną istotą własności publicznej jest bowiem jej funkcja polegająca na zaspokajaniu interesów społeczeństwa. Własność publiczna w państwie demokratycznym co do zasady ma służyć do realizowania tych zadań, które przekraczają możliwości jednostki. Samo istnienie cechy „publiczności” związane jest ze stanem, w którym jednostka łączy się w grupy o podłożu gospodarczym, ekonomicznym czy politycznym. Dopiero wtedy, obok troski o zaspokojenie indywidualnych potrzeb, wyłaniają się zagadnienia wspólne danej zbiorowości, wymagające podjęcia skoordynowanych działań, nie dających się rozwiązać w ramach środków znajdujących się w dyspozycji poszczególnych jednostek. Jest to zatem bezpośrednia konsekwencja funkcjonowania w państwie demokratycznym zasady subsydiarności wyrażonej chociażby w preambule do Konstytucji RP z 1997 r. Priorytetem przy ustalaniu przez właściwe organy administracji publicznej zasad korzystania z takiej własności winno być zatem dobro ogółu. Choć formalnie podmiotem takiej własności jest Skarb Państwa lub j.s.t. to jednak trudno byłoby przyjąć, że podmioty te przy wykonywaniu własności publicznej winny kierować się jakimś własnym, bliżej niesprecyzowanym interesem. W państwie demokratycznym

sposób korzystania z takiej własności zawsze będzie wyrazem ściśle określonej polityki państwa w danej dziedzinie i jako taki podlega wzmożonej kontroli ze strony społeczeństwa. Sposób wykonywania własności publicznej, z uwagi na charakter podmiotów, którym ona przysługuje i fakt iż są one zobowiązane do spełniania wobec obywateli określonych funkcji publicznych nie będzie przy tym tożsamy ze sposobem wykonywania własności prywatnej. W doktrynie można się bowiem spotkać ze stanowiskiem, że podmioty publiczne nie mogą ograniczać swobód obywateli w korzystaniu z mienia stanowiącego własność tych podmiotów bez wyraźnego upoważnienia ustawowego<sup>221</sup>.

Nieruchomości są jednym z przedmiotów własności, aczkolwiek tradycyjnie przypisuje się im szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia społecznego, gospodarczego, czy też historycznego. Treść prawa własności nieruchomości jest przy tym kształtowana przez różnorodne czynniki i trudno jest przyjąć tu jakiś obiektywny mechanizm pozwalający na sklasyfikowanie danej nieruchomości w ramach określonej kategorii. W szczególności nie jest możliwe, aby bez pełnej analizy czynników kształtujących tę treść określić daną nieruchomość mianem nieruchomości publicznej. Posługiwanie się w tym zakresie jednymi kryteriami podmiotowymi, czy też jedynie kryteriami przedmiotowymi nie daje zadowalających efektów. Dopiero po ich skonfrontowaniu ze sobą możliwym będzie określenie charakteru danej nieruchomości przez pryzmat treści przysługującego względem niej prawa własności.

---

<sup>221</sup> B. Ziemianin, Służebność drogi koniecznej na gminnej drodze wewnętrznej (w:) Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Warszawa 2005, s. 1562. Autor ten wyraża pogląd, że ani Skarb Państwa ani j.s.t nie może wprowadzić jakichkolwiek ograniczeń w zakresie dostępu do drogi wewnętrznej znajdującej się na nieruchomości stanowiącej własność tych podmiotów.



## **Rozdział III**

### **Przeznaczenie i cel tworzenia zasobów nieruchomości podmiotów publicznych**

#### **1. Pojęcie zasobu nieruchomości w ujęciu prawnym i funkcjonalnym**

Nieruchomości podmiotów publicznych nie tworzą jednolitej struktury. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego funkcjonuje podstawowy podział tych nieruchomości ze względu na kryterium podmiotowe, na nieruchomości Skarbu Państwa oraz nieruchomości poszczególnych j.s.t. W całym systemie aktów prawnych można wyróżnić również inne zasoby, wyodrębnione nie tylko na podstawie kryterium podmiotowego, ale również z uwzględnieniem kryterium przedmiotowego. Uogólniając można przyjąć, że zasób nieruchomości stanowi wydzieloną masę majątkową, bez jakichkolwiek struktur organizacyjnych, a co do zasady ta sama nieruchomość nie może wchodzić w skład dwóch różnych zasobów<sup>222</sup>. Powstaje jednak pytanie, jaki jest główny cel tworzenia takich odrębnych zasobów i czy ma on jakikolwiek wpływ na formy obrotu wchodzącymi w ich skład nieruchomościami.

##### **1.1. . Zasoby wyodrębnione na podstawie kryterium podmiotowego**

Ustawodawca w przepisach u.g.n. grupuje poszczególne nieruchomości w ramach wyodrębnionych zasobów nieruchomości. Takie wyodrębnienie, poza aspektami własnościowymi, ma również swoje podłoże funkcjonalne i organizacyjne. Każdy z tych podmiotów publicznych jest odpowiedzialny za realizację poszczególnych zadań o charakterze publicznym dysponując w tym celu środkami rzeczowymi i finansowymi niezbędnymi do ich wykonania, przy czym nieruchomości należy zaliczyć do środków rzeczowych o podstawowym znaczeniu<sup>223</sup>. Poszczególne podmioty publiczne mają ustrojowo przypisane różne funkcje, stąd też skład ich zasobów jest zróżnicowany<sup>224</sup>.

---

<sup>222</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 157, C. Woźniak, Nieruchomości..., s. 100.

<sup>223</sup> J. Szachułowicz, Gospodarka... s. 17., W. Szydło, Reprezentacja..., s. 157.

<sup>224</sup> C. Woźniak, Nieruchomości..., s. 100.

Podmioty publiczne co do zasady są od siebie wzajemnie niezależne i ta niezależność przejawia się również w sprawach majątkowych, czego jednym z wyrazów normatywnych mającym swe odzwierciedlenie w treści art. 20 u.g.n. jest utworzenie odrębnych zasobów nieruchomości. Samo pojęcie zasobu odnoszące się do nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych nie jest niczym nowym. Ustawodawca posługiwał się nim, choć w nieco odmiennym znaczeniu, już w tekście pierwotnym u.g.g.w.n. Z art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy wynikało bowiem, że gospodarka gruntami miała polegać w szczególności na tworzeniu zasobów gruntów państwowych na cele zabudowy miast i wsi, zwanych dalej „zasobami gruntów”<sup>225</sup>. Wraz z wejściem w życie tej ustawy zmianie uległy również przepisy dotyczące zasobów gruntów, znajdujące się w rozdziale 2 u.g.g.w.n. Odtąd zasób był tworzony przez gminy w drodze uchwał rady gminy na cele zabudowy miast i wsi z przeznaczeniem na realizację zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego oraz związanych z tym budownictwem budowli i urządzeń<sup>226</sup>. Wraz z wejściem w życie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nastąpiło zinstytucjonalizowanie zasobów, którego celem miało być zapewnienie właściwszej ochrony nieruchomościom wchodzącym w ich skład<sup>227</sup>. W doktrynie podkreśla się bowiem, że podmioty publiczne winny gospodarować nimi według zasad prawidłowej gospodarki oraz zgodnie z wymaganiami związanymi z realizacją zadań publicznych<sup>228</sup>.

Definicja legalna pojęcia zasobu nieruchomości została zamieszczona w art. 4 pkt 2 u.g.n. Przepis ten określa zasoby nieruchomości w znaczeniu prawnym<sup>229</sup>. Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu, ilekroć w ustawie jest mowa o zasobie nieruchomości należy przez to rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa<sup>230</sup>. Treść tego przepisu jednoznacznie wskazuje, że w skład

---

<sup>225</sup> Przepis w tym brzmieniu utracił swą moc obowiązującą w wyniku nowelizacji dokonanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1990 r. Nr 79 poz. 464 ze zm.).

<sup>226</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 75.

<sup>227</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 157, M. Wolanin, *Gospodarowanie...*, s. 16, 69, 123 i 175.

<sup>228</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka...* s. 17.

<sup>229</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 38.

<sup>230</sup> Do dnia wejścia w życie nowelizacji dokonanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141 poz. 1492) z zasobu nieruchomości w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.g.n. wyłączone były nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub

poszczególnych zasobów nieruchomości będą wchodziły nie tyle konkretne nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c., co określone prawa do tych nieruchomości (własność i użytkowanie wieczyste) będące składnikami mienia poszczególnych podmiotów publicznych<sup>231</sup>. Do zasobów nieruchomości nie będą więc wchodziły nieruchomości, w stosunku do których podmiotom publicznym przysługują inne prawa niż wymienione w tym przepisie (a zatem ograniczone prawa rzeczowe lub prawa obligacyjne)<sup>232</sup> jak również nieruchomości, które pozostają w ich posiadaniu bez posiadanego tytułu prawnego. Natomiast korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa lub j.s.t. przez inne podmioty na podstawie tytułów prawnych, innych niż użytkowanie wieczyste, nie uzasadnia wyłączenia tej nieruchomości z zasobu w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.g.n.<sup>233</sup> Zawarta w tym przepisie definicja bywa w doktrynie traktowana jako skrót legislacyjny, mający zapewnić czytelność przepisów ustawy. Zwraca się przy tym uwagę na fakt, iż przepis ten określa zasób jako pojęcie o charakterze technicznym, ułatwiające wskazanie nieruchomości, którymi władanie stanowi obowiązek organów administracji publicznej<sup>234</sup>. Aby uzyskać pełny obraz regulacji dotyczących zasobu nieruchomości, należy odnieść się do dalszych przepisów znajdujących się w ustawie, dotyczących poszczególnych zasobów. Celowość zamieszczenia definicji zasobu nieruchomości w art. 4 pkt 2 u.g.n. może budzić uzasadnione wątpliwości<sup>235</sup>. Definicja zasobów nieruchomości w ujęciu materialnoprawnym została bowiem zamieszczona w art. 21, art. 24 ust. 1, art. 25a i art. 25c u.g.n. Co więcej, literalne brzmienie art. 4 pkt 2 u.g.n. może sugerować, że zasób nieruchomości jest jeden i obejmuje zarówno nieruchomości Skarbu Państwa jak i poszczególnych j.s.t. Takie brzmienie tego przepisu stoi w sprzeczności do treści art. 20 u.g.n. W przepisie tym ustawodawca wyodrębnia zasób nieruchomości Skarbu Państwa oraz zasoby nieruchomości poszczególnych j.s.t. W istocie więc ilość zasobów nieruchomości jest tożsama z ilością jednostek

---

województwa, oddane w użytkowanie wieczyste lub w trwałe zarząd, a także obciążone prawem użytkowania. Przepis ten w swym ówczesnym brzmieniu nie uwzględniał również w zasobie nieruchomości, w stosunku do których Skarbowi Państwa lub j.s.t. przysługiwało prawo użytkowania wieczystego.

<sup>231</sup> Tak również B. Wierzbowski, *Gospodarka...*, s. 126.

<sup>232</sup> C. Woźniak, *Nieruchomości...* s. 100.

<sup>233</sup> G. Bieniek, M. Gdesz (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 194.

<sup>234</sup> C. Woźniak, *Nieruchomości...*, s. 100.

<sup>235</sup> Zob. J. Szachulowicz, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa 1998, s. 17.

samorządu terytorialnego<sup>236</sup> powiększoną o zasób nieruchomości Skarbu Państwa, który na gruncie art. 20 u.g.n. stanowi jednolitą strukturę w skali całego kraju, mimo że organami reprezentującymi Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami są właściwi miejscowo starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Podkreślenia wymaga również fakt, iż żaden przepis u.g.n. nie odnosi się wprost do zasobu nieruchomości, nie określając przy tym którego z zasobów wymienionych w art. 20 u.g.n. dotyczy dana regulacja. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego nie można również przyjąć, że art. 4 pkt 2 u.g.n. dotyczy innego niż wymienione w art. 20 u.g.n. zasobu nieruchomości obejmującego swym zakresem nieruchomości spełniające kryteria wymienione w tym przepisie. Do tak rozumianego zasobu nie odnosi się bowiem żadna regulacja zawarta w przepisach u.g.n. W istocie więc art. 4 pkt 2 u.g.n. definiuje nieistniejący zasób nieruchomości. Jak już wyżej wskazano, wyczerpująca definicja poszczególnych zasobów nieruchomości została zawarta w art. 21, art. 24 ust. 1, art. 25a i art. 25c u.g.n. Przepis art. 4 pkt 2 u.g.n. nie tylko niczego nie wyjaśnia, ale błędnie sugeruje, że na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego istnieje zasób obejmujący nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Taką regulację należy zatem uznać za zbędną i postulować wyeliminowanie jej z porządku prawnego.

## 1.2. .... Zasoby wyodrębnione na podstawie kryterium przedmiotowego

W obecnym stanie prawnym na podstawie kryterium przedmiotowego można przykładowo wyróżnić takie zasoby jak: mieszkaniowy zasób gminy<sup>237</sup>,

---

<sup>236</sup> Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu kwestia zasobu nieruchomości tzw. miast na prawach powiatu. Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie. Z tego też względu w miastach na prawach powiatu nie funkcjonuje równolegle powiatowy i gminny zasób nieruchomości. Jedynym zasobem jaki w takich wypadkach występuje jest gminny zasób nieruchomości. Wchodzące w jego skład nieruchomości mogą być jednak nabywane przez gminę – miasto na prawach powiatu nie tylko w sposób wymieniony w art. 43 ustawy o samorządzie gminnym ale także w art. 47 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>237</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w skład mieszkaniowego

publiczny zasób mieszkaniowy<sup>238</sup>, zasoby mieszkaniowe i internatowe Wojskowej Agencji Mienia Wojskowego<sup>239</sup>, zasób Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>240</sup>, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>241</sup>, czy też zasób nieruchomości Polskiej Akademii Nauk<sup>242</sup>. Zasoby wyodrębnione na podstawie kryterium podmiotowego z oczywistych względów nie mogą być definiowane przy zastosowaniu normy zawartej w art. 4 pkt 2 u.g.n. Gdyby jako kryterium tworzenia zasobu nieruchomości przyjąć wyodrębnienie organizacyjne, traktowane jako powierzenie gospodarowania określonymi składnikami majątkowymi powołanemu w tym celu podmiotowi bądź organowi administracji publicznej oraz kryterium funkcjonalne, przejawiające się w ustawowym określeniu celu, w jakim te składniki winny być wykorzystywane, to na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego można by wyróżnić również inne zasoby nieruchomości. Należałoby do nich zaliczyć chociażby lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, którymi zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa<sup>243</sup>, czy też mienie wobec którego wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa zostało powierzone Agencji Mienia Wojskowego. Swego rodzaju

---

zasobu gminy wchodziły lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

<sup>238</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w skład publicznego zasobu mieszkaniowego poza lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy wchodziły również lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

<sup>239</sup> Gospodarowanie tymi zasobami zostało uregulowane w przepisach rozdziału 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 206 poz. 1367).

<sup>240</sup> Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW jest państwową jednostką budżetową realizującą zadania wynikające z ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w stosunku do podmiotów określonych w art. 78a tej ustawy.

<sup>241</sup> Zasób ten tworzy mienie Skarbu Państwa określone w art. 1 i 2 u.g.n.r.SP i przejęte do tego zasobu w trybie jej przepisów oraz mienie nabyte przez Agencję Nieruchomości Rolnych, z wyjątkiem mienia nabytego z środków własnych Agencji w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, które stanowi jej własność.

<sup>242</sup> Zgodnie z art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. z 2010 r. Nr 96 poz. 619 ze zm.) nieruchomości stanowiące mienie Akademii tworzą zasób nieruchomości.

<sup>243</sup> Zgodnie z art. 14a ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2015 r. poz. 469) grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, są zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów u.g.n. Art. 21a u.g.n. stanowi, że w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 tej ustawy, nie wchodzi grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, w rozumieniu ustawy - Prawo wodne.

zasobem nieruchomości jest również Państwowy Fundusz Ziemi utworzony na mocy art. 3 ust. 1 dekretu PKWN z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej<sup>244</sup> w celu „zrealizowania przebudowy ustroju rolnego”<sup>245</sup>. R. Pessel wyodrębnia dodatkowo „zasób własności Skarbu Państwa”, na który miałyby się składać przede wszystkim nieruchomości oraz ruchomości<sup>246</sup>. W tym znaczeniu pojęcie to miałoby odpowiadać pojęciu zasobu mienia państwowego. Wydaje się jednak, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych do posługiwania się takim pojęciem. Może ono jedynie funkcjonować jako pewien skrót myślowy służący do łącznego opisanie wszystkich składników majątkowych wchodzących w skład mienia Skarbu Państwa. Pamiętać przy tym należy jednak, że zgodnie z art. 34 k.c. Skarb Państwa jest w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nie należącego do innych państwowych osób prawnych. Z tego też względu, nawet jeżeliby dopuścić posługiwanie się pojęciem „zasobu własności Skarbu Państwa” to i tak brak jest podstaw do utożsamiania tego pojęcia z pojęciem „zasobu mienia państwowego”.

## **2. Zasoby nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego**

W przypadku nieruchomości stanowiących własność j.s.t. na podstawie przepisów u.g.n. można wyróżnić gminne, powiatowe i wojewódzkie zasoby nieruchomości. Zgodnie z art. 24 ust. 1, 25a i 25c u.g.n. do tych zasobów należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności odpowiednio gminy, powiatu, województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego poszczególnych j.s.t. W wyniku nowelizacji tych przepisów dokonanej z dniem 22 września

---

<sup>244</sup> Dz. U. z 1945 r. Nr 3 poz. 13 ze zm.

<sup>245</sup> Podkreślenia wymaga, że mimo stawianych w doktrynie i w orzecznictwie postulatów, żaden przepis prawa nie uchylił dotychczas postanowień art. 3 ust. 1 dekretu z dnia 6 września 1944 r. o przeprowadzeniu reformy rolnej i nie zlikwidował bytu prawnego Państwowego Funduszu Ziemi, rozumianego jako instytucjonalnie wyodrębniony państwowy zasób nieruchomości. Państwowy Fundusz Ziemi nie został również zlikwidowany faktycznie. Z ogólnej powierzchni Państwowego Funduszu Ziemi wynoszącej wg stanu na 31 grudnia 1991 r. 810 407 ha, do dnia 30 czerwca 2000 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa przejęła do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa grunty o łącznej pow. ok. 608 tys. ha. Zob. Raport z działalności Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2000 r., Warszawa 2001, s. 3. Pozostałe grunty Państwowego Funduszu Ziemi spełniające dyspozycję art. 13 ust. 2 u.g.n.r.SP stały się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone.

<sup>246</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 22.

2004 r.<sup>247</sup> ustawodawca zrezygnował z określania sposobów nabycia nieruchomości przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego warunkujących sklasyfikowanie danej nieruchomości w odpowiednim zasobie. Takie rozwiązanie wynikało z uwzględnienia przez ustawodawcę krytycznych uwag do poprzedniej treści tych przepisów, zgłoszonych na etapie prac legislacyjnych nad tą nowelizacją<sup>248</sup>. Główny zarzut stawiany dotychczasowej treści tych przepisów polegał na tym, że była ona zbyt kazuistyczna i nie odpowiadała współczesnej technice legislacyjnej, która zmierza do ogólnych określeń obejmujących cały zakres regulacji<sup>249</sup>. Przyjęcie takiego kierunku nowelizacji tych przepisów wydaje się tym bardziej uzasadnione, że w odpowiednich przepisach ustrojowych ustaw samorządowych<sup>250</sup> ustawodawca wskazał sposoby nabycia mienia przez poszczególne j.s.t. obejmujące również nieruchomości.

W zakresie przeznaczenia nieruchomości wchodzących w skład poszczególnych zasobów ustawodawca jedynie w odniesieniu do gminnych zasobów nieruchomości w art. 24 ust. 2 u.g.n. wskazuje, że mogą one być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów publicznych. W stosunku do powiatowych i wojewódzkich zasobów nieruchomości, ustawodawca nie wprowadził żadnych wskazań co do sposobu ich wykorzystywania. Rozważenia wymaga więc, czy treść art. 24 ust. 2 u.g.n. stanowi wyczerpującą regulację w zakresie sposobu wykorzystywania nieruchomości wchodzących w skład gminnych zasobów nieruchomości, a jeżeli nie to gdzie należy poszukiwać przepisów normujących tę kwestię. Co więcej, wobec braku wyraźnej regulacji w przepisach u.g.n., koniecznym jest ustalenie, w jakim celu utworzone zostały powiatowe i wojewódzkie zasoby nieruchomości oraz w jaki sposób winny być wykorzystywane nieruchomości wchodzące w ich skład.

---

<sup>247</sup> Nowelizacja ta została dokonana na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 141 poz. 1492)

<sup>248</sup> J. Szachułowicz, *Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw* (druk Nr 1421), s. 11 i nast.

<sup>249</sup> Ibidem.

<sup>250</sup> Art. 44 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 47 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Art. 24 ust. 2 u.g.n. w swym obecnym brzmieniu nawiązuje poniekąd do treści art. 11 ust. 1 u.g.g.w.n. ukształtowanej z dnia 5 grudnia 1990 r.<sup>251</sup>, który stanowił, że gminy mogą tworzyć zasoby gruntów na cele zabudowy miast i wsi, w szczególności przeznaczone na realizację zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego oraz związanych z tym budownictwem budowli i urządzeń na obszarach przeznaczonych na te cele w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Samo pojęcie zasobów gruntów nie było jednak wówczas zinstytucjonalizowane, a w doktrynie postulowano, aby przepisy art. 11-18 u.g.g.w.n., które regulowały kwestię tych zasobów *de lege ferenda* zamieścić w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>252</sup>. Zasobów gruntów nie traktowano więc wówczas jako wyodrębnionej masy majątkowej stanowiącej własność określonego podmiotu publicznego i przeznaczonej do realizacji określonych zadań publicznych. Pojęcie to było związane ściśle ze zorganizowanym budownictwem mieszkaniowym wielorodzinnym, stanowiącym zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 4 u.g.g.w.n. jeden z celów publicznych uzasadniających wywłaszczenie<sup>253</sup>. Wśród stawianych postulatów odnośnie sposobu zagospodarowania nieruchomości wchodzących w skład tak rozumianych zasobów gruntów zwracano jedynie uwagę na fakt, iż grunty te nie powinny być sprzedawane na cele zabudowy wielorodzinnej, gdyż osłabia to pozycję kontrolną właściciela nad realizacją celu. Jako właściwszą formę korzystania z gruntu wskazywano przy tym w takim wypadku użytkowanie wieczyste<sup>254</sup>.

Odnosząc się do treści art. 24 ust. 2 u.g.n., należy zwrócić uwagę, iż w doktrynie jednoznacznie wskazywano, że gdyby przepis ten potraktować jako samodzielną normę, to należałoby przyjąć, iż jako taki nie ma on charakteru normatywnego, gdyż w rzeczywistości niczego nie reguluje<sup>255</sup>. Gmina jako właściciel, czy użytkownik wieczysty nieruchomości może bowiem korzystać z przysługujących jej uprawnień na podstawie odpowiednio art. 140 k.c. i 233 k.c. w granicach wynikających z treści tych przepisów, jak również w tych granicach może swymi prawami rozporządzać. Treść art. 24 ust. 2 u.g.n. nie daje podstaw ku temu, aby przepis ten potraktować, jako zawężenie uprawnień

---

<sup>251</sup> Do dnia 10 kwietnia 1991 r. przepis ten był oznaczony jako art. 13 ust. 1 u.g.g.w.n.

<sup>252</sup> E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 85.

<sup>253</sup> Taki status zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego nie został utrzymany w art. 6 u.g.n.

<sup>254</sup> E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 87.

<sup>255</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami, Komentarz*, s. 86.



płynących z treści prawa własności czy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości przysługującego gminie. Eksponuje on jedynie pewną bardzo szeroko ujętą sferę, której winny być niejako podporządkowane wszelkie działania organów gminy mające za przedmiot nieruchomość wchodzącą w skład gminnego zasobu. Tak ukształtowany przepis będzie miał więc jedynie znaczenie systemowe<sup>256</sup>. W doktrynie, wraz z art. 24 ust. 3 u.g.n., zgodnie z którym podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jest on traktowany jako wytyczna dla gmin w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Z tej wytycznej wynikają dwie zasadnicze dyrektywy. Po pierwsze gminy winny dążyć do nabywania nieruchomości niezbędnych do realizacji celów funkcjonowania gminy, a zatem celów ujętych szerzej niż cele publiczne określone w art. 6 u.g.n. Po drugie, gmina winna wyzbyć się nieruchomości, które są zbędne dla realizacji tych celów<sup>257</sup>.

Skoro treść art. 24 ust. 2 u.g.n. nie stanowi wyczerpującej regulacji wyznaczającej zasady gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości, to powstaje pytanie, czy taka regulacja została wyrażona wprost w innych aktach prawnych bądź jest możliwa do ustalenia w drodze wykładni. Pytanie to jest o tyle istotne, że będzie miało również kluczowe znaczenie w przypadku powiatowych i wojewódzkich zasobów nieruchomości, gdzie ustawodawca w przepisach u.g.n. w ogóle odstąpił od zamieszczenia jakichkolwiek, nawet fragmentarycznych i uogólnionych dyrektyw dotyczących gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w ich skład. Poszukując odpowiedzi na to pytanie należy zwrócić uwagę na fakt, iż jednym z ustrojowych założeń obecnej struktury podziału terytorialnego kraju jest wyznaczenie poszczególnym j.s.t. zadań publicznych, które winny być realizowane przy wykorzystaniu przysługującego im mienia, w tym również własności nieruchomości<sup>258</sup>. Normatywnym wyrazem takiego założenia jest treść art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych oraz art. 166 Konstytucji RP, zgodnie z którym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Konkretyzacja tych

---

<sup>256</sup> Ibidem.

<sup>257</sup> C. Woźniak, *Nieruchomości...*, s. 105-106.

<sup>258</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości* s. 304.

założeń znalazła swe miejsce w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, w których zostały wymienione zadania poszczególnych j.s.t.<sup>259</sup> Uogólniając można stwierdzić, że przedmiotem działalności jednostek samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej na różnych szczeblach (gminnym, powiatowym i wojewódzkim), przy czym gminie przysługuje domniemanie właściwości we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, jeżeli nie zastrzeżono ich w ustawie na rzecz innych podmiotów<sup>260</sup>. Skoro więc zadania te winny być realizowane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu przysługującego im mienia, to nie ulega wątpliwości, że społeczno-gospodarcze przeznaczenie własności nieruchomości przysługującej j.s.t. jest ściśle powiązane z realizacją przez nie wspomnianych zadań publicznych<sup>261</sup>. W doktrynie klauzula ta jest traktowana jako czynnik determinujący sposób korzystania i rozporządzania nieruchomościami przez j.s.t., ograniczający ich swobodę w tym zakresie<sup>262</sup>. Przeznaczeniem mienia j.s.t. jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb odpowiedniej wspólnoty lokalnej bądź regionalnej. W konkretnym przypadku źródłem tych ograniczeń mogą być także cechy przedmiotowe samej nieruchomości<sup>263</sup>. Jeżeli jest ona niezbędna do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, j.s.t. nie może nią swobodnie rozporządzać, mimo że odpowiednie przepisy ustrojowych ustaw samorządowych wskazują, że podmioty danego mienia samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa<sup>264</sup>.

Klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa z oczywistych względów nie stanowi źródła konkretnych dyrektyw dotyczących sposobu realizacji uprawnień właścicielskich w stosunku do danej nieruchomości. Trudno

---

<sup>259</sup> Zadania własne gmin zostały skonkretyzowane w art. 7 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), zadania powiatów zostały określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.), natomiast zadania województw zostały określone w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.). Ponadto ustawodawca w art. 166 ust. 2 Konstytucji RP dopuszcza możliwość zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa. Zadania te są określane mianem zadań zleconych a ustawa winna przy tym określić tryb przekazywania i sposób wykonywania tych zadań.

<sup>260</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 58 i 64.

<sup>261</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 305-306.

<sup>262</sup> T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, s. 96.

<sup>263</sup> *Ibidem*, s. 97.

<sup>264</sup> Zob. art. 45 ust. 1 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 48 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, oraz art. 57 i 58 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

jest również doszukiwać się ich i traktować jako nakaz (obowiązek) wykonywania własności publicznej w określony sposób w samej treści prawa własności<sup>265</sup>, mimo że w doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, że własność jest kompleksem praw i obowiązków<sup>266</sup>. Jak wskazano w poprzedniej części niniejszej pracy, elastyczność, jaką zapewnia klauzula społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności, jest jednym z czynników, które na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego pozwalają na wyodrębnienie własności publicznej. Podzielić przy tym należy stanowisko M. Habdas, zgodnie z którym nie wydaje się rozsądne aby polski ustawodawca zrezygnował z tej klauzuli. Brak jest bowiem instrumentów zastępczych, stwarzających wspólny mianownik dla właściwego kształtowania roli własności publicznej w ustroju demokratycznym opartym na gospodarce rynkowej<sup>267</sup>.

Podsumowując rozważania dotyczące przeznaczenia i celu tworzenia zasobów nieruchomości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, należy zaznaczyć, że jedynym przepisem, który wprost traktuje o możliwym sposobie wykorzystywania nieruchomości wchodzących w skład tych zasobów jest art. 24 ust. 2 u.g.n. dotyczący gminnych zasobów nieruchomości. Przepis ten nie stanowi jednak regulacji zawężającej uprawnienia właścicielskie gmin w odniesieniu do nieruchomości zewidencjonowanych w zasobach gminnych. Nie daje on również jednoznacznych wytycznych, jakimi organy gminy winny się kierować przy gospodarowaniu nieruchomościami. Co więcej, użyte w tym przepisie sformułowania takie jak „cele rozwojowe gmin”, czy też „zorganizowana działalność inwestycyjna” mają charakter niedookreślony. Ustawodawca w szczególności nie wskazuje, czy te cele i działalność mają być realizowane bezpośrednio przez gminy na bazie gminnych zasobów nieruchomości. Innymi słowy, czy treść art. 24 ust. 2 u.g.n. uniemożliwia wykorzystywanie gminnych zasobów nieruchomości przez podmioty trzecie do prowadzenia działalności we wskazanych w tym przepisie kierunkach. Wydaje się, że na tak postawione pytanie należałoby udzielić odpowiedzi przeczącej. W obecnych realiach realizacja inwestycji chociażby w zakresie budownictwa

---

<sup>265</sup> Tak T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, s.78.

<sup>266</sup> A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 206, Tenże, *Treść i wykonywanie prawa własności (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego*, Warszawa 2007, s. 248. Koncepcji tej zarzuca się brak logiki i niekonsekwencję, ponieważ łączy ona w prawo jego zaprzeczenie, tzn. obowiązek. Wskazuje się również, że koncepcja ta zaciera granicę między prawem własności i innymi prawami rzeczowymi. Zob. W. Pańko, *O prawie...* s. 66.

<sup>267</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 403.

mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, którą ustawodawca potraktował jako przykład „zorganizowanej działalności inwestycyjnej”, jest domeną sektora prywatnego. Gminne zasoby nieruchomości, szczególnie w większych miastach, jedynie w niewielkim stopniu są wykorzystywane w tym celu. Nie oznacza to jednak, że jeżeli w warunkach danej społeczności wystąpią niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, to gmina nie może udostępnić podmiotowi prywatnemu gruntów wodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości z przeznaczeniem na realizację określonej inwestycji.

Ustawodawca, chociażby w przepisach z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>268</sup> stworzył ramy prawne do takiej współpracy, natomiast przepisy u.g.n. przewidują w takich przypadkach możliwość zastosowania preferencyjnych form przeniesienia własności nieruchomości, czy to jedynie na czas realizacji danego przedsięwzięcia (art. 13 ust. 1a u.g.n., art. 68a u.g.n.), jak i bez takiego zastrzeżenia (art. 37 ust. 1 pkt 11 u.g.n.). W treści art. 24 ust. 2 u.g.n., poprzez użycie sformułowania, że gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystywane „także na realizację innych celów publicznych” ustawodawca błędnie sugeruje, że „cele rozwojowe gmin”, czy też „zorganizowana działalność inwestycyjna” są celami publicznymi. W istocie więc należy podzielić przywołane wyżej stanowisko J. Szachułowicza, zgodnie z którym art. 24 ust. 2 u.g.n. nie ma charakteru normatywnego, gdyż w rzeczywistości niczego nie reguluje<sup>269</sup>. Jako taki pozostaje on bez wpływu na sposób wykorzystywania gminnych zasobów nieruchomości, a co za tym idzie należałoby postulować jego wyeliminowanie z porządku prawnego.

Co więcej, skoro ustawodawca definiuje gminne zasoby nieruchomości jedynie od strony podmiotowej, trudno też oczekiwać pełnej realizacji dyspozycji zawartej w art. 24 ust. 3 u.g.n., który stanowi że podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis ten miałby sobie właściwy sens, gdyby pozostałe regulacje pozwalały na wyodrębnienie kategorii nieruchomości publicznych. W gminnych zasobach nieruchomości mogą znajdować się bowiem nieruchomości, których własność, z uwagi na ich społeczno-gospodarcze

---

<sup>268</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.

<sup>269</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Komentarz, s. 86.

przeznaczenie, będzie można klasyfikować jako własność prywatną, np. nieruchomości wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej<sup>270</sup>. Trudno zatem w sposób racjonalny uzasadnić ich wyodrębnienie w ramach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, tylko z tego powodu że stanowią one własność bądź pozostają w użytkowaniu wieczystym gminy.

### **3. Zasoby nieruchomości Skarbu Państwa**

#### **3.1. Uwagi ogólne**

O ile zasoby nieruchomości j.s.t., z punktu ich charakteru prawnego, tworzą względnie jednorodną strukturę, o tyle w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa sytuacja przedstawia się zgoła odmiennie. W tym przypadku, aby wskazać zadania publiczne do jakich wykorzystywane są nieruchomości Skarbu Państwa, nie sposób odnieść się jedynie do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa zdefiniowanego w art. 21 u.g.n. Jak już wyżej wskazano, reprezentowanie Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami zostało zastrzeżone dla wielu organów administracji publicznej i państwowych jednostek organizacyjnych, którym przypisano określone zadania wymagające dokonywania różnorodnych czynności prawnych, w tym także czynności rozporządzających mieniem Skarbu Państwa, czy też nakładających na Skarb Państwa różnego rodzaju zobowiązania cywilnoprawne<sup>271</sup>. Niezwykle szeroki jest również wachlarz ustaw zawierających pewne szczególne rozwiązania prawne dla określonych nieruchomości Skarbu Państwa. Przepisy te nie tworzą przy tym spójnego, przejrzystego systemu, ale niekiedy wzajemnie ze sobą konkurują wywołując tym samym konieczność dokonywania skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych. Taki stan wywołuje ryzyko, że przepisy te nie będą w sposób jednolity stosowane na terenie całego kraju, co jest nie do zaakceptowania nie tylko z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego ale także z uwagi na interesy właścicielskie Skarbu Państwa, a niekiedy także z uwagi na szczególny charakter danej nieruchomości.

---

<sup>270</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 306.

<sup>271</sup> Z. Truszkiewicz, *Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012, s. 318.

Na obecny kształt systemu aktów prawnych dotyczących mienia Skarbu Państwa niebagatelny wpływ ma ustawodawstwo z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Nie chodzi tu bynajmniej o konkretne mechanizmy prawne, gdyż te od czasu reform dokonanych na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX w. w przeważającej mierze zostały już wkomponowane w realia gospodarki wolnorynkowej i zasady demokratycznego państwa prawnego. Innymi słowy, mimo że przebudowa stosunków własnościowych ciągle trwa, to jednak zasadnicze zmiany zostały już dokonane<sup>272</sup>. Najistotniejszy problem, przed jakim stanął ustawodawca w trakcie tych przemian ustrojowych to ogromna ilość i zróżnicowanie nieruchomości stanowiących własność państwową. Wśród nich znajdowały się zarówno nieruchomości wykorzystywane do realizacji zadań publicznych w obecnym tego słowa znaczeniu, jak i nieruchomości wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, nieruchomości rolne, nieruchomości leśne, a także znaczna ilość nieruchomości niezagospodarowanych, przejętych przez Skarb Państwa w drodze różnorodnych zdarzeń prawnych na podstawie regulacji przyznających Państwu uprzywilejowaną pozycję w sprawach majątkowych. Przede wszystkim jednak z uwagi na uwarunkowania gospodarcze i ustrojowe, jakie zapanowały po II wojnie światowej, na szeroką skalę dochodziło do przejmowania składników majątkowych, w tym głównie nieruchomości na podstawie aktów nacjonalizacyjnych, czy też aktów upaństwowienia<sup>273</sup>. O skali tego zjawiska niech świadczy chociażby fakt, że po II wojnie światowej polski ustawodawca wydał ponad 20 aktów prawnych, na podstawie których dokonywano nacjonalizacji mienia służącego przede wszystkim do prowadzenia działalności gospodarczej czy wykorzystywanego do produkcji rolnej. Transformacja ustrojowa polegająca na przyznaniu prymatu własności prywatnej siłą rzeczy musiała odbywać się kosztem własności państwowej. Sam proces upowszechniania tej własności musiał odbywać się jednak w sposób nastawiony w pierwszej kolejności na nieprzerwaną realizację zadań państwa względem swoich obywateli. Państwo musiało przy tym zachować w swoim ręku mienie o strategicznym znaczeniu z punktu widzenia bezpieczeństwa i porządku

---

<sup>272</sup> Z. Truszkiewicz..., s. 319.

<sup>273</sup> W doktrynie podkreśla się, że akty nacjonalizacyjne są kierowane do podmiotów ogólnie określonych a należące do nich przedmioty własności mają oznaczone cechy natomiast akt upaństwowienia kierowany jest do indywidualnie określonego podmiotu. Zob. G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 333.

publicznego. Mimo przeprowadzenia procesu komunalizacji mienia państwowego oraz uwłaszczenia państwowych osób prawnych, zakres własności państwowej nadal miał ogromne rozmiary. Zdecydowano się przy tym na organizacyjne wyodrębnienie nieruchomości rolnych poprzez utworzenie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdzie ustawodawca powierzył wykonywanie uprawnień właścicielskich państwowej ustawowej osobie prawnej w postaci Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>274</sup> oraz wyodrębnienie nieruchomości leśnych, dla których powołano państwową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej w postaci Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. Pozostałe nieruchomości obejmujące zarówno te niezbędne do zapewnienia bieżącej realizacji zadań państwa, jak i te zupełnie zbędne w tym celu jako nieruchomości Skarbu Państwa podlegały regulacjom zawartym w przepisach ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>275</sup>. Kompetencje do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunku do tych nieruchomości przyznano organom administracji publicznej, początkowo kierownikowi urzędu rejonowego, a następnie, z dniem 1 stycznia 1999 r. staroście wykonującemu zadania z zakresu administracji rządowej. W ten sposób powstały trzy podstawowe reżimy prawne gospodarowania gruntami stanowiącymi własność państwa, a podstawową kwestią staje się rozgraniczenie stosowania poszczególnych reżimów poprzez określenie ich zakresu przedmiotowego<sup>276</sup>. W dalszej kolejności wyodrębniony został jednak zasób nieruchomości „powojaskowych” oraz zasób nieruchomości przeznaczonych na zakwaterowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a do zarządzania tymi zasobami zostały powołane odpowiednio Agencja Mienia Wojskowego oraz Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Co więcej, z uwagi na szczególny charakter określonych kategorii nieruchomości, wyłączający je *de facto* z obrotu cywilnoprawnego, ustawodawca poszerza tak zarysowany podział reżimów prawnych o dodatkowe kategorie. Przykładowo odrębnym regulacjom prawnym

---

<sup>274</sup> Obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych. Zmiana nazwy nastąpiła na podstawie art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 64 poz. 592 ze zm.). Na podstawie przepisów tej ustawy Agencji zostały przypisane dodatkowe zadania i w zamierzeniu ustawodawcy miała się ona stać aktywnym realizatorem polityki państwa w zakresie gospodarki ziemią (Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Sejm IV kadencji druk sejmowy nr 1128).

<sup>275</sup> Formalnie zakres przedmiotowy tej ustawy został wyznaczony w art. 1 ust. 1 u.g.g.w.n. poprzez wskazanie, że ustawa ta określa zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy.

<sup>276</sup> S. Prutis, Gospodarowanie nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz i orzecznictwo SN i NSA, Białystok 1997, s. 7-8.

tradycyjnie podlegały grunty pod wodami powierzchniowymi płynącymi. Przedmiotem dalszych rozważań będą przyczyny dla których ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnego reżimu dla określonych kategorii nieruchomości Skarbu Państwa w kontekście realizacji zadań publicznych. Z uwagi na fakt, iż zgodnie z konstrukcją przyjętą przez ustawodawcę, zasób nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 u.g.n. pełnić ma funkcję uzupełniającą, w tym znaczeniu, że dana nieruchomość podlega sklasyfikowaniu w ramach tego zasobu o ile nie podlega regulacjom szczególnym<sup>277</sup>, cel jego utworzenia zostanie omówiony w ostatniej kolejności.

W doktrynie podkreśla się, że na podstawie analizy przepisów ustaw regulujących tworzenie zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, zasoby te można sklasyfikować według kryterium prawnego, ewidencyjnego, finansowego i naturalnego<sup>278</sup>. Według tego pierwszego kryterium, zaliczenie nieruchomości do danego zasobu musiałoby nastąpić na podstawie wyraźnego przepisu ustawowego. Jako przykład podawane tu jest utworzenie Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na podstawie przepisów u.g.n.r.SP. Z punktu widzenia kryterium ewidencyjnego decydujące znaczenie ma ujęcie nieruchomości Skarbu Państwa w ewidencji zbiorczej opracowywanej corocznie przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad ewidencjonowania majątku Skarbu Państwa<sup>279</sup>. Według kryterium finansowego do zasobów zalicza się nieruchomości Skarbu Państwa w ujęciu wartościowym z uwzględnieniem rozliczenia przychodów i zysków z gospodarowania tymi zasobami. Zgodnie natomiast z kryterium naturalnym do zasobów nieruchomości Skarbu Państwa zalicza się nieruchomości, które spełniają ważną rolę w systemie równowagi ekologicznej i dlatego podlegają szczególnej ochronie państwa. Jako podstawa normatywna do zapewnienia tej ochrony podawane są przepisy ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>280 281</sup>.

Zaproponowane kryteria nie pozwalają na zobrazowanie pełnej istoty zasobów nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz przyczyn,

---

<sup>277</sup> Zob. art. 2 u.g.n. i rozważania w rozdziale II niniejszej pracy.

<sup>278</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 23.

<sup>279</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 77 poz. 864 ze zm.

<sup>280</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 97 poz. 1051 ze zm.

<sup>281</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 23-25.



dla których zostały one wyodrębnione. Poza kryterium prawnym, gdzie wyodrębnienie danego zasobu nieruchomości winno wynikać z intencji prawodawcy, podział dokonany na podstawie pozostałych kryteriów ma charakter porządkowy (techniczny) i nie można mu przypisać atrybutu poznawczego.

Wydaje się więc, że na problem wyodrębnienia poszczególnych zasobów, spośród nieruchomości Skarbu Państwa na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego należałoby zatem spojrzeć od innej strony. Podstawowym kryterium takiego wyodrębnienia jest kryterium podmiotowe. Na jego podstawie ustalony zostanie katalog nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa. Do tego katalogu należałoby zaliczyć także nieruchomości, w stosunku do których Skarbowi Państwa przysługuje użytkowanie wieczyste, co nawet jeżeli nie zostało przez ustawodawcę wskazane wprost, powinno wynikać z odpowiedniego zastosowania przepisów. Użytkowanie wieczyste powszechnie postrzegane jest bowiem jako prawo rzeczowe o treści zbliżonej do treści prawa własności. Wyodrębnienie poszczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa winno być natomiast uzależnione od objęcia określonych nieruchomości szczególnym reżimem prawnym. Katalog składników majątkowych wchodzących w skład tak wyodrębnionego zasobu winien zostać przy tym określony poprzez ścisłe odesłanie do przedmiotowego zakresu zastosowania danej regulacji.

Wydawać by się mogło, że skoro ustawodawca zdecydował się na objęcie określonych kategorii składników majątkowych odrębnym reżimem prawnym, to musiały stać za tym szczególnie doniosłe okoliczności. Nic bardziej mylnego. Jak już wyżej wskazano, system gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa był budowany *ad hoc* stąd cechuje się znacznym rozproszeniem jednostek gospodarujących tymi nieruchomościami i brakiem jednolitego nadzoru ze strony administracji rządowej nad własnością państwową<sup>282</sup>. Główną przyczyną tego rozproszenia jest „branżowy” sposób wydzielania przez ustawodawcę poszczególnych funkcji publicznych i tworzenia branżowych instytucji zarządzających sprawami publicznymi<sup>283</sup>. Nie bez znaczenia były tu również różnego rodzaju względy polityczne<sup>284</sup>. W tym miejscu skupić się jednak należy nad merytorycznym uzasadnieniem dla wyodrębnienia poszczególnych zasobów

---

<sup>282</sup> K. Buczyński, M. Przychodzki, *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda*, Rejent, rok 2008, Nr 1, s. 9.

<sup>283</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>284</sup> Z. Truszkiewicz, *Powierzenie...*, s. 321.

nieruchomości oraz ich obecnym funkcjom. Pozwoli to na dokonanie oceny przyjętych rozwiązań i sformułowanie postulatów *de lege ferenda*.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że R. Pessel, poszukując wspólnych cech pojęcia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, postuluje odniesienie się do trzech kryteriów tworzenia takiego zasobu. Jako pierwsze wskazuje przedmiot, którym są nieruchomości Skarbu Państwa o różnym rodzaju i przeznaczeniu (funkcji). Podkreśla przy tym, że nieruchomości występują jako najważniejszy składnik mienia Skarbu Państwa. Jako drugie kryterium wskazuje tu przeznaczenie zasobu, które miałyby doprowadzić do jego podziału na dwie podstawowe kategorie. Pierwszą z nich miałyby być zasób o znaczeniu strategicznym dla kraju i jako taki, co do zasady wyłączony z obrotu gospodarczego. Drugą z kolei miałyby być zasób o znaczeniu gospodarczym oraz publicznym, potrzebny do zaspokajania potrzeb zarówno podmiotów prywatnych jak i publicznych. Natomiast według trzeciego kryterium wyodrębnienia zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, miałyby to nastąpić poprzez określenie zasad gospodarowania. Kryterium to miałyby w swym założeniu nawiązywać do kryterium finansowego, uwzględniając przy tym zakres samodzielności podmiotów uprawnionych do rozporządzania poszczególnymi składnikami majątkowymi w ramach tego zasobu. Zdaniem R. Pessela *de lege ferenda* jako modelową konstrukcję dla potrzeb kształtowania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należałoby tu przyjąć Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>285</sup>. W dalszej części niniejszej pracy zostanie zatem podjęta analiza konstrukcji i celu utworzenia poszczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa, a także przyjętych przez ustawodawcę kryteriów ich wyodrębnienia.

### 3.2. Zasoby powierzone agencjom państwowym

#### 3.2.1. Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Rozpoczynając te rozważania od Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa należy zwrócić uwagę, że jego utworzenie było wynikiem podjęcia próby transformacji systemowej rolnictwa państwowego. Związane było to ze spoczywającym na państwie obowiązkiem dokonania niezbędnych

---

<sup>285</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 69-71.

przekształceń w sektorze własności państwowej<sup>286</sup>. Stąd też przepisy u.g.n.r.SP przewidujące utworzenie tego Zasobu w zamierzeniach ustawodawcy miały charakter instrumentu sektorowej reformy gospodarczej<sup>287</sup>. Próbuąc uchwycić istotę Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa należy w pierwszej kolejności określić jego składniki przedmiotowe. Uogólniając, do tego Zasobu w jego pierwotnym kształcie podlegały przekazaniu nieruchomości rolne i inne składniki majątkowe, które uprzednio wchodziły w skład Państwowego Funduszu Ziemi<sup>288</sup>, a także składniki zorganizowanych całości produkcyjnych w formie przedsiębiorstw państwowych lub gospodarstw rolnych<sup>289</sup>. W skład Zasobu, poza nieruchomościami, weszły zatem również inne składniki majątkowe przejęte lub nabyte przez Agencję Nieruchomości Rolnych<sup>290</sup>. Przedmiotowy katalog składników majątkowych podlegających przekazaniu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa znalazł swój normatywny wyraz w art. 1 i 2 u.g.n.r.SP. w związku z art. 12 tej ustawy<sup>291</sup>. Niemniej jednak ideą utworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa było, aby to nieruchomości rolne Skarbu Państwa jako podstawowy składnik tego zasobu, zostały poddane jednolitej regulacji prawnej i to niezależnie od tego, czy należały one do Państwowego Funduszu Ziemi, pozostawały w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych, były w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych i prawnych bądź w użytkowaniu lub faktycznym władaniu osób fizycznych,

---

<sup>286</sup> A. Biernatowski, Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa, Rejent rok 1998, Nr 7-8, s. 125.

<sup>287</sup> A. Doliwa, Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Studia Prawnicze, rok 2003, nr 1, s. 107.

<sup>288</sup> Podkreślenia wymaga, że nie wszystkie nieruchomości, które wchodziły w skład Państwowego Funduszu Ziemi mogły zostać przekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przekazaniu do tego zasobu nie podlegały przykładowo lasy, którymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach od 1 stycznia 1992 r. do chwili obecnej zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”. Kwestia ta została wyraźnie uregulowana w art. 74 ust. 3 ustawy o lasach. Zob. także B. Załęska-Świątkiewicz, Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rejent rok 1992, Nr 2, s. 53.

<sup>289</sup> S. Prutis, Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011, s. 260.

<sup>290</sup> Do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie wchodzi jedynie mienie nabyte przez Agencję ze środków własnych, w celu zapewnienia funkcjonowania Biura Prezesa i oddziałów terenowych Agencji, które na podstawie art. 5 ust. 4 u.g.n.r.SP stanowi jej własność jako odrębnej od Skarbu Państwa państwowej osoby prawnej. Tak, uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r. III CZP 189/93 OSNC z 1994 r. Nr 6 poz. 121.

<sup>291</sup> Poza gruntami do Zasobu przejęto także, pochodzący z byłych ppgr i innych podmiotów, majątek trwały i obrotowy o wartości księgowej netto 8,6 mld zł. Zob. Raport z działalności ANR w 2012 r., s. 9. Raport ten dostępny jest w Biuletynie Informacji Publicznej Agencji Nieruchomości Rolnych.

prawnych oraz jednostek organizacyjnych<sup>292</sup>. Samo przejmowanie mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie nastąpiło jednak z mocy prawa<sup>293</sup>. W zależności od trybu, w jakim następowało przejście danego składnika majątkowego koniecznym było albo jedynie spisanie protokołu zdawczo-odbiorczego<sup>294</sup>, albo też dodatkowo uprzednie wydanie decyzji administracyjnej<sup>295</sup>. W pierwotnym zamyśle ustawodawcy, po przejściu mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa miała nastąpić jego racjonalna dystrybucja na nowych użytkowników, a w dalszej perspektywie, likwidacja Agencji. Taki tok działań miał miejsce np. w Niemczech, Czechach, Słowacji, czy na Węgrzech. W Polsce, z uwagi na znaczne obszary państwowych nieruchomości rolnych będących przedmiotem dzierżawy, proces redystrybucji gruntów Zasobu został spowolniony. W istocie Agencja Nieruchomości Rolnych z redystrybutora nieruchomości znajdujących się w tym zasobie w coraz większym stopniu stawała się ich zarządcą<sup>296</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, iż Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, podobnie jak poprzednio Państwowy Fundusz Ziemi, jest z założenia formą organizacyjną przejściową, a jego podstawową funkcją jest restrukturyzacja i prywatyzacja gruntów rolnych stanowiących własność państwa. Zarówno Państwowy Fundusz Ziemi jak i Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa to nic innego jak pewne ogniwa organizacyjne, poprzez które nieruchomości rolne nabywane na rzecz Skarbu Państwa są następnie rozdysponowywane na rzecz podmiotów trzecich. Odmienne są wszakże mechanizmy prawne, rozmiar i tempo realizacji funkcji prywatyzacyjnej Zasobu<sup>297</sup>. Państwowy Fundusz Ziemi pierwotnie był rozdzielany na własność prywatną chłopów w związku z reformą rolną i osadnictwem na Ziemiach Odzyskanych, a następnie – w wyniku rozpoczętego w latach sześćdziesiątych procesu zmiany jego funkcji -wchodzące w jego skład grunty były przekazywane przez państwo na rzecz uspołecznionych jednostek

---

<sup>292</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 349, A. Oleszko, *Prawo rolne*, Kraków 2004, s. 226.

<sup>293</sup> A. Doliwa, *Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, rok 2000, s. 78, tak również wyrok NSA z dnia 8 listopada 1994 r. SA/Kr 2916/93, ONSA z 1995 r. Nr 3 poz. 141.

<sup>294</sup> art. 14 ust. 3 i art. 18 u.g.n.r.SP.

<sup>295</sup> art. 16 i art. 17 u.g.n.r.SP.

<sup>296</sup> A. Lichorowicz, *Ustawowe prawo odkupu przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych* (w:) *Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego*, Warszawa 2011, s. 183.

<sup>297</sup> S. Prutis, *Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej* (w:) *Prawo rolne pod red. A. Stelmachowskiego*, Warszawa 2008, s. 209.

gospodarki rolnej<sup>298</sup>. Mimo tych podobieństw należy jednak wyraźnie podkreślić, że istota prawna Państwowego Funduszu Ziemi oraz istota prawna Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie są tożsame<sup>299</sup>. Ten pierwszy był w doktrynie określany jako masa majątkowa wyodrębniona administracyjnie w Skarbie Państwa ze swoistymi zasadami gestii<sup>300</sup> w celu przebudowy ustroju rolnego<sup>301</sup> lub jako wyodrębniona jednostka prawna utworzona z zapasu ziemi<sup>302</sup> albo jako wydzielona prawnie i administracyjnie masa majątkowa w postaci zasobów gruntów i innego majątku nieruchomego<sup>303</sup>, a także jako aktualnie istniejący zapas ziemi o określonej wielkości, strukturze użytkowej i pewnym profilu zagospodarowania<sup>304</sup>. Wydaje się, iż najtrafniej istotę prawną Państwowego Funduszu Ziemi oddaje jednak określenie, iż jest to instytucjonalnie wyodrębniony państwowy zasób (zapas, rezerwa) nieruchomości przede wszystkim rolnych, będących własnością Skarbu Państwa i nie będących we władaniu innych państwowych osób prawnych<sup>305</sup>.

Istota prawna Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest zgoła odmienna. Jak już wyżej wskazano, obejmuje on mienie, które z różnych tytułów zostało do niego włączone i którym gospodaruje Agencja na podstawie konstrukcji prawnej, w której można dopatrywać się cech charakterystycznych dla konstrukcji powiernictwa – przedstawicielstwa uprawnionego do reprezentowania Skarbu Państwa w stosunkach zewnętrznych w odniesieniu do przejętego mienia<sup>306</sup>. Administracyjnoprawne zasilanie Zasobu w nieruchomości zostało zakończone z dniem 30 czerwca 2000 r. Agencja została zatem zwolniona z obowiązku zgromadzenia w Zasobie wszystkich nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Taki zabieg legislacyjny

---

<sup>298</sup> Ibidem.

<sup>299</sup> Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 18 września 1995 r. sygn. akt VI SA 5/95, ONSA z 1995 r. Nr 4 poz. 151.

<sup>300</sup> F. Longchamps, Prawo agrarne, Warszawa 1949, s. 57.

<sup>301</sup> H. Świątkowski, Prawo rolne, Warszawa 1966, s. 47.

<sup>302</sup> J. Selwa, A. Stelmachowski, Prawo rolne, Warszawa 1970, s. 63.

<sup>303</sup> M. Błażejczyk, Prawne aspekty racjonalnego wykorzystania gruntów PFZ, Studia Prawnicze z 1968 r., nr 18, s. 151.

<sup>304</sup> W. Pańko, PFZ jako instrument przepływów międzysektorowych w rejonie uprzemysłowionym, (w:) Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym, Warszawa 1972, s. 125.

<sup>305</sup> A. Zieliński, Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi, Poznań 1980, s. 33-42, P. Czechowski, S. Prutis, Grunty rolne. Problemy prawno-organizacyjne, Warszawa 1985, s. 62-81, S. Prutis, Struktury..., s. 208.

<sup>306</sup> Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1994 r. III CZP 189/93 OSNC z 1994 r. Nr 6 poz. 121, uchwała SN z dnia 5 września 1995 r. III AZP 18/95, OSNP z 1996 r. Nr 3 poz. 36.

należy ocenić pozytywnie<sup>307</sup>. Dzięki temu rozwiązaniu Agencja mogła skoncentrować swoje działania na realizowaniu nałożonych na nią ustawowo zadań a nie na regulowaniu stanu prawnego i gromadzeniu mienia w ramach Zasobu. Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n.r.SP, nieruchomości rolne nieprzekazane do Zasobu w tym terminie na podstawie ostatecznych decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 3, lub art. 17 ust. 1 u.g.n.r.SP, stały się z mocy prawa własnością gmin, na terenie których są położone<sup>308</sup>. Do Zasobu w dalszym ciągu włączane są nieruchomości rolne przejmowane na rzecz Skarbu Państwa na podstawie przepisów szczególnych i nabywane na własność Skarbu Państwa przez państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, a także nabywane przez Agencję w trybie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Od początku działalności do końca 2012 roku Agencja przejęła do Zasobu ze wszystkich źródeł 4 740 tys. ha, w tym pochodzących głównie z byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej – 3 762,1 tys. ha (80%)<sup>309</sup>. W tym miejscu warto podkreślić, że w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, poza nieruchomościami rolnymi, znajdują się również nieruchomości zabudowane różnorodnymi obiektami budowlanymi, w tym również budynkami, które nie służą i nie mogą służyć bezpośrednio produkcji rolniczej. Z uwagi na przyjęty przez ustawodawcę tryb i przesłanki przejmowania nieruchomości do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja przejęła 337 tys. mieszkań, wraz z towarzyszącą infrastrukturą (kotłownie, hydrofornie, oczyszczalnie ścieków itp.), jak również obiekty przemysłu rolno-przetwórczego, handlowe i usługowe, w tym m.in.: 849 gorzelni, 6 winiarni, 3 browary, 269 masarni i rzeźni, 898 suszarni zbóż i zielonek, 717 mieszalni pasz, 31 młynów i kaszarni, 75 chłodni, a także 415 sklepów, 147 hoteli, zajazdów, restauracji i barów, 672 obiekty o charakterze socjalnym, kulturalnym i sportowym. Przejęto także 2136 zabytkowych zespołów dworskich i pałacowo-parkowych<sup>310</sup>.

Cel utworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest ściśle powiązany z celami i zadaniami, dla realizacji których powołano Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Początkowo obejmowały one takie zadania jak tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału

---

<sup>307</sup> Zob. S. Prutis, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, rok 2000, s. 60.

<sup>308</sup> A. Oleszko, *Prawo rolne*, s. 231.

<sup>309</sup> Raport z działalności ANR w 2012 r., s. 7.

<sup>310</sup> Ibidem, s. 9-10.

produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, restrukturyzacja oraz prywatyzacja mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze, obrót nieruchomościami i innymi składnikami majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolne, administrowanie zasobami majątkowymi Skarbu Państwa przeznaczonymi na cele rolne, tworzenie gospodarstw rolnych, zabezpieczanie majątku Skarbu Państwa, prowadzenie prac urządzeniowo-rolnych na gruntach Skarbu Państwa oraz popieranie organizowania na gruntach Skarbu Państwa prywatnych gospodarstw rolnych, a także tworzenie miejsc pracy w związku z restrukturyzacją państwowej gospodarki rolnej. Sam pomysł powołania agencji o zbliżonych zadaniach zrodził się w latach 80-tych XX w., kiedy to w stosunku do państwowych nieruchomości rolnych postulowano potrzebę oddzielenia własności gruntu i innych środków trwałych od prawa ich użytkowania. Docelowym użytkownikiem tych składników miała być Państwowa Agencja Ziemi<sup>311</sup>. Zadania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz jej nazwa uległy zdecydowanej zmianie z dniem wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Na podstawie przepisów tej ustawy Agencji zostały przypisane dodatkowe zadania i w zamierzeniu ustawodawcy miała się ona stać aktywnym realizatorem polityki państwa w zakresie gospodarki ziemią<sup>312</sup>. W początkowym okresie funkcjonowania Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jej działania koncentrowały się jednak nie tyle na realizowaniu jej ustawowych zadań określonych w art. 6 u.g.n.r.SP ale na przejmowaniu gruntów do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>313</sup>. Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, zgodnie z którym w zależności od trybu włączenia nieruchomości do Zasobu koniecznym jest bądź wydanie decyzji administracyjnej bądź spisanie protokołu zdawczo-odbiorczego należy ocenić krytycznie, szczególnie w odniesieniu do gruntów Państwowego Funduszu Ziemi. Przejmowanie tych gruntów do Zasobu pochłonęło wiele czasu i energii Agencji, a w praktyce i tak nie zmieniło systemu organizacji sprzedaży państwowych nieruchomości rolnych. Do czasu powstania Agencji sprzedaż gruntów PFZ prowadziły gminy, jako zadanie zlecone ustawowo<sup>314</sup>, a po utworzeniu Agencji i przekazaniu

---

<sup>311</sup> D. Pelc, Agencje państwowe jako organy administracji publicznej, *Acta Universitatis Wratislaviensis Prawo CCLXVII*, rok 1999, nr 2169 s. 46.

<sup>312</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa oraz zmianie niektórych ustaw, Sejm IV kadencji druk sejmowy nr 1128

<sup>313</sup> S. Prutis, *Struktury...*, s. 211.

<sup>314</sup> Podstawę normatywną do sprzedawania przez gminy gruntów Państwowego Funduszu Ziemi stanowiły przepisy ustawy z dnia 12 marca 1958 r.o sprzedaży nieruchomości

gruntów do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa sprzedaż tą częstokroć prowadziły nadal gminy, ale na podstawie umowy zlecenia zawartej z Agencją<sup>315</sup>. Umowy te były zawierane na podstawie art. 27 u.g.n.r.SP. Przepis ten uległ jednak zmianie z dniem 3 grudnia 2011 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>316</sup>. Po dokonaniu tej nowelizacji jedynym podmiotem uprawnionym do sprzedaży i nabywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa jest Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>317</sup>. W uzasadnieniu do projektu tej nowelizacji wskazano, że wprowadzenie przepisu, na podstawie którego Agencja mogła zlecać sprzedaż mienia Zasobu wynikało z tego, że Agencja przejęła do Zasobu wiele rozproszonych, niewielkich nieruchomości, których sprzedaż najsprawniej mogły dokonać gminy. Obecnie po zbyciu większości takich nieruchomości i po zmniejszeniu się Zasobu sprzedaż gruntów powinna prowadzić wyłącznie Agencja, która jest odpowiedzialna za gospodarowanie mieniem rolnym Skarbu Państwa. Zaznaczono przy tym, że Agencja już od wielu lat nie zleca prowadzenia sprzedaży i nabywania nieruchomości Zasobu innym podmiotom, w tym gminom<sup>318</sup>.

Istotną barierą w początkowym okresie działalności Agencji, zagrażającą nawet możliwości realizacji zadań statutowych Agencji<sup>319</sup>, była ponadto konieczność spłaty zadłużenia po państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej<sup>320</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, że przyjęcie takiego

---

Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (Dz.U. z 1989 r. Nr 59 poz. 348) w związku z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

<sup>315</sup> S. Prutis, *Struktury...*, s. 211.

<sup>316</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 233 poz.1382

<sup>317</sup> Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja uregulowana w art. 33 u.g.n.r.SP, zgonie z którym państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą nabywać nieruchomości rolne na własność Skarbu Państwa, jeżeli wymaga tego realizacja zadań statutowych tych jednostek.

<sup>318</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk sejmowy nr 2849.

<sup>319</sup> Ryzyko to doprowadziło do interwencji ustawodawczych, których odzwierciedlenie stanowi treść art. 14 ust. 3a u.g.n.r.SP wprowadzającego ograniczenie odpowiedzialności Agencji do wyodrębnionej masy majątkowej traktowanej w jej majątku jako osobna całość. Zob. S. Prutis, *Kierunki...*, s. 53-54.

<sup>320</sup> Wysokość przejętych przez Agencję zobowiązań byłych ppgr szacowana jest na blisko 2,0 mld zł, w tym zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 887,4 mln zł. W wyniku prowadzonych przez Agencję działań na rzecz restrukturyzacji zobowiązań, w tym zwłaszcza w



rozwiązania przez ustawodawcę modyfikuje zasadę wyrażoną w art. 40 § 1 k.c. zgodnie z którą Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania państwowych osób prawnych, a państwowe osoby prawne nie odpowiadają za zobowiązania Skarbu Państwa<sup>321</sup>.

Z przedstawionych powyżej rozważań jednoznacznie wynika, że głównym celem utworzenia Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i powierzenia wykonywania przysługujących Skarbowi Państwa uprawnień właścicielskich w odniesieniu do znajdujących się w tym Zasobie składników majątkowych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa była zmiana struktury własnościowej nieruchomości rolnych<sup>322</sup> prowadząca do restrukturyzacji<sup>323</sup> i prywatyzacji rolnictwa państwowego<sup>324</sup>. Ze względu na specyfikę działalności rolniczej, ustawodawca zdecydował się na zastosowanie w tym procesie wielu rozwiązań o szczególnym charakterze, odbiegających od tych, które były stosowane dotychczas. Przyjęcie takiego kierunku działań wynikało z faktu, iż rolnictwo jest ważną gałęzią gospodarki narodowej, a jego restrukturyzacja jest warunkiem dorównania do europejskiego poziomu cywilizacyjnego<sup>325</sup>. W związku z tym przyjęty został m.in. odmienny i uproszczony, względem regulacji wynikających z przepisów ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych<sup>326</sup>, model prywatyzacji państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej<sup>327</sup>. Uzasadniając zastosowanie mechanizmów szczególnych dla regulacji stosunków własnościowych w tym zakresie, zwracano uwagę, że proces ten nie powinien wywołać ubocznego skutku w postaci załamania lub obniżenia produkcji rolnej.

---

trybie bankowych postępowań ugodowych, przejęty dług został w całości uregulowany do końca 2000 roku. Zob. Raport z działalności ANR w 2012 r., s. 9, J. Jaworski, Przekształcenia własnościowe w rolnictwie, Olsztyn 1999, s. 65.

<sup>321</sup> B. Bartkowska, T. Nawrocki, Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa, *Studia Iuridica Agraria*, tom IX, rok 2011, s. 14, Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. sygn. akt III CZP 106/92, OSNC z 1993 r. Nr 1-2 poz. 6.

<sup>322</sup> B. Bartkowska, T. Nawrocki, *Agencja...*, s. 13.

<sup>323</sup> J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, s. 152.

<sup>324</sup> S. Prutis, *Prawo rolne...*, s. 210, A. Oleszko, Przejęcie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej po zniesieniu jednolitego funduszu własności państwowej, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, rok 2000, s. 65.

<sup>325</sup> J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 152.

<sup>326</sup> Dz. U. z 1990 r. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.

<sup>327</sup> W stosunku do wszystkich państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej proces ich restrukturyzacji został zuniformalizowany, bez uwzględnienia ich zróżnicowania wewnętrznego i kondycji finansowej. Wszystkie te przedsiębiorstwa zostały zlikwidowane i przekazane Agencji, podczas gdy prywatyzacja innych przedsiębiorstw państwowych prowadzona na gruncie przywołanej wyżej ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji... miała charakter zindywidualizowany, dostosowany do specyfiki oraz sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa i uwzględniający wolę jego organów. Zob. S. Prutis, *Kierunki...*, s. 50.

Stąd też podstawowym zadaniem nowo utworzonej Agencji było tworzenie warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu potencjału produkcyjnego Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i restrukturyzacji oraz prywatyzacji mienia Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze<sup>328</sup>. Bezpośrednią konsekwencją takiego rozwiązania było przyznanie Agencji wyłączności w zakresie gospodarowania przejętymi składnikami majątkowymi<sup>329</sup>. Innymi słowy, jeżeli w stosunku do danego składnika majątkowego spełnione zostały ustawowe przesłanki do jego włączenia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, to ani organ właściwy do wydania decyzji, ani też jego dotychczasowy dysponent nie mogą przyjąć innego kierunku działań i we własnym zakresie podjąć się gospodarowania takim składnikiem majątkowym. Agencja skupia zatem w swojej gestii całość kompetencji restrukturyzacyjno-prywatyzacyjnych oraz przedsięwzięć gospodarczych, dotyczących państwowej własności rolniczej<sup>330</sup>.

Przyjęty model organizacyjno-prawny nie był jednak efektywny i w pełni adekwatny do zadań, których realizacji miał służyć. Świadczą o tym chociażby częste nowelizacje przepisów u.g.n.r.SP. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się brak uprzedniego przedyskutowania programu prywatyzacji w dokumentach polityki rolnej państwa i wprowadzenie w życie koncepcji restrukturyzacji rolnictwa państwowego „od razu ubranej w szatę normatywną”<sup>331</sup>. Model normatywny restrukturyzacji i prywatyzacji uwzględniał w pierwszej kolejności determinanty natury polityczno-prawnej, takie jak zachowanie w gestii Państwa własności ziemi rolniczej i powierzenie uprawnień do jej wykonywania wyłącznie jednemu, utworzonemu w tym celu podmiotowi – Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa – oraz przejęcie przez Agencję obowiązków ciążących na państwowym mieniu rolniczym. Względy społeczne czy ekonomiczne odgrywały natomiast rolę zdecydowanie drugorzędną<sup>332</sup>. Na sposób realizowania zadań przez Agencję Nieruchomości Rolnych wpływał również brak odpowiedniego nadzoru nad jej działalnością. W całym okresie obowiązywania u.g.n.r.SP. kompetencje nadzorcze ulegały stopniowym zmianom, tak w zakresie środków nadzoru, jak i właściwości organów w tym zakresie. Żaden z organów nie został jednak wyposażony w instrumenty prawne

---

<sup>328</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1992 r. sygn. akt III CZP 106/92, OSNC z 1993 r. Nr 1-2 poz. 6

<sup>329</sup> B. Bartkowska, T. Nawrocki, *Agencja...*, s. 14.

<sup>330</sup> S. Prutis, *Kierunki...*, s. 56.

<sup>331</sup> S. Prutis, *Struktury...*, s. 211, tenże, *Kierunki...*, s. 49.

<sup>332</sup> S. Prutis, *Struktury...*, s. 212-213, tenże, *Kierunki...*, s. 53.

umożliwiające oddziaływanie na Agencję w celu realizowania przez nią polityki państwa oraz na sposób gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa. W istocie więc istnienie jedynie słabego i formalnego nadzoru nad działalnością Agencji oznaczało, że w początkowym okresie jej funkcjonowania była ona *de facto* podmiotem niezależnym od organów administracji rządowej, realizującym własną politykę gospodarowania powierzonym majątkiem<sup>333</sup>. Stan ten ulegał stopniowej zmianie od czasu wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, niemniej jednak wydaje się, że nawet w obecnym stanie prawnym możliwość wpływania przez organy administracji rządowej na realizowaną przez Agencję Nieruchomości Rolnych politykę w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa pozostaje iluzoryczna. W dalszym ciągu ustawowo nie zostały chociażby określone kryteria nadzoru nad Agencją a podstawowe środki nadzoru mają charakter *ad personam* względem Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych poprzez jego odwołanie.

Mimo tych wszystkich niedoskonałości, w doktrynie podkreśla się, że Agencja wraz z dotychczasową ideą gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa wytrzymała w obecnym kształcie próbę czasu. Wynikało to jednak z braku lepszej koncepcji i wystarczającej determinacji kolejnych rządów do przeprowadzenia gruntownych zmian<sup>334</sup>.

Na przestrzeni lat, funkcja Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz zadania Agencji Nieruchomości Rolnych uległy dość istotnym zmianom. Wraz z kolejnymi zmianami legislacyjnymi Agencja ewoluowała od instytucji powołanej do prywatyzacji i restrukturyzacji mienia państwowego do strażnika polskiego ustroju rolnego<sup>335</sup>. Podejmując próbę określenia celu funkcjonowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa nie sposób więc pominąć rozwiązań zastosowanych w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, która miała najistotniejszy wpływ na tę ewolucję. Zwraca na to uwagę sama Agencja Nieruchomości Rolnych wskazując w swym raporcie, że przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego stanowią obecnie podstawowy tytuł nabywania nieruchomości rolnych do Zasobu. Zmodyfikowały one dotychczasową

---

<sup>333</sup> K. Buczyński, Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań dotyczących innych rządowych agencji powierniczych, cz. I, Rejent rok 2007, Nr 11, s. 64-65.

<sup>334</sup> A. Niewiadomski, P. Czechowski, Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, *Studia Iuridica Agraria*, tom IX, rok 2011, s. 22.

<sup>335</sup> A. Niewiadomski, P. Czechowski, Propozycje..., s. 20.

„prywatyzacyjną misję” Agencji, stwarzając możliwość wykorzystania ziemi pochodzącej z obrotu prywatnego do wspierania pozytywnych przemian strukturalnych w rolnictwie. W ocenie Agencji istota tej ustawy sprowadza się do preferowania nabywania nieruchomości rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach, prowadzące gospodarstwa rodzinne<sup>336</sup>. Aby umożliwić ingerowanie w prywatnoprawny obrót nieruchomościami, ustawodawca skorzystał z niezwykle daleko idących instrumentów prawnych. Tymi instrumentami są prawo pierwokupu oraz prawo nabycia<sup>337</sup> uregulowane odpowiednio w art. 3 i 4 tej ustawy. Te dwie instytucje stanowią podstawowy instrument oddziaływania i kontroli obrotu nieruchomościami rolnymi<sup>338</sup>. Agencja przy wykorzystaniu tych instrumentów może podejmować działania zmierzające do powiększania areалу gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa<sup>339</sup>. W doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, zgodnie z którym, przepisy wprowadzające te instrumenty idą w kierunku przywrócenia dominującej roli własności państwa lub innych podmiotów publicznych – jak miało to miejsce przed 1989 r.<sup>340</sup> Szczegółowe omówienie tych instytucji nastąpi w kolejnej części niniejszej pracy, niemniej jednak już na tym etapie podkreślenia wymaga, że w sposób niezwykle daleko idący ingerują one w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi spełniającymi kryteria przewidziane w tych przepisach.

Z punktu widzenia celu funkcjonowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa istotne znaczenie ma przede wszystkim dalsze przeznaczenie gruntów nabytych w wyniku realizacji przez Agencję uprawnień wynikających z prawa pierwokupu bądź prawa nabycia. W odróżnieniu od rozwiązań stosowanych w krajach Europy Zachodniej, Agencja ma pełną swobodę

---

<sup>336</sup> Zob. Raport z działalności ANR w 2012 r. s. 7.

<sup>337</sup> Instytucja ta bywa w doktrynie określana niekiedy mianem prawa „wykupu”. Zob. np. P. Czechowski, P. Wieczorkiewicz, Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, *Studia Iuridica Agraria*, tom V, rok 2005, s. 27.

<sup>338</sup> K. Marciniuk, Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (w:) *Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego*, Warszawa 2011, s. 174.

<sup>339</sup> W roku 2012 Zespół Własności Rolnej Skarbu Państwa został powiększony o nieruchomości nabyte przez Agencję Nieruchomości Rolnych w wyniku realizacji uprawnień wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego o łącznej powierzchni 519 ha. W okresie od daty wejścia w życie przepisów tej ustawy do dnia 31 grudnia 2012 r. Agencja Nieruchomości Rolnych złożyła stosowne oświadczenia w trybie jej przepisów w 595 przypadkach dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 14,5 tys. ha. Zob. Raport z działalności ANR w 2012 r. s. 7-8.

<sup>340</sup> A. Lichorowicz, *Ustawowe...*, s. 184. Autor zwraca uwagę, że przyjęcie takiej tendencji jest sprzeczne z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP.

dysponowania tymi gruntami, bądź też zatrzymania ich dla siebie<sup>341</sup>. Nie jest ona nawet zobowiązana do rozdysponowania nabytych nieruchomości w jakikolwiek sposób. Taka konstrukcja rodzi ryzyko, że mimo dokonania interwencji i zaangażowania środków publicznych, nieruchomości te nie zostaną wykorzystane w celu realizacji deklarowanych w art. 1 założeń ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>342</sup>. A. Lichorowicz zwraca uwagę, że w krajach Europy Zachodniej organy, które wykupiły grunty rolne są poddane dość rygorystycznej kontroli. Przeważnie są one zobowiązane do sprzedania tych gruntów w określonym terminie (najczęściej 5 lat) na cele produkcyjne rolnikom indywidualnym. Jeżeli zobowiązanie to nie zostanie zrealizowane, poprzedni właściciel nieruchomości może domagać się ich zwrotu<sup>343</sup>. Zgodnie z praktyką stosowaną przez Agencję, wynikającą z zasad wprowadzonych zarządzeniem wewnętrznym, nieruchomości nabyte na podstawie uprawnień wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wystawiane są do sprzedaży w trybie przetargów ograniczonych dla rolników powiększających gospodarstwa rodzinne<sup>344</sup>. Niektóre nieruchomości mogą być również wydierżawione w trybie przetargu ograniczonego na okres przygotowania nieruchomości do sprzedaży, np. z uwagi na konieczność przeprowadzenia podziału geodezyjnego. W zasadach tych podkreślono bowiem, że w przypadku, gdy w skład nabytej nieruchomości wchodzi tereny nadające się do wykorzystania nierolniczego, należy je „wydzielić i rozdysponować w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z zasadami stosowanymi przez Agencję przy sprzedaży nieruchomości nierolnych”.

Reasumując, należy stwierdzić, że w obecnych realiach ustrojowych i gospodarczych Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa pełni rolę instrumentalną – znajdujące się w nim grunty mają służyć realizowaniu polityki rolnej państwa, która zgodnie z art. 23 Konstytucji RP winna opierać się na gospodarstwach rodzinnych. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że przepis ten nie odzwierciedla stawianych w doktrynie postulatów dotyczących zapisu ustrojowego dotyczącego rolnictwa. Nie określa on bowiem miejsca rolnictwa

---

<sup>341</sup> A. Lichorowicz, Regulacja..., s. 22.

<sup>342</sup> K. Marciniuk, Reżim..., s. 183.

<sup>343</sup> A. Lichorowicz, Regulacja..., s. 22

<sup>344</sup> Zarządzenie Nr 27/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 7 października 2010 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Treść tego zarządzenia wraz z załącznikiem dostępna jest na stronach internetowych Agencji Nieruchomości Rolnych.

w systemie gospodarki narodowej oraz celów i przemian ustrojowych, które urzeczywistnić winna polityka rolna państwa<sup>345</sup>. W u.g.n.r.SP jednak już przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. stopniowo zaczęły się pojawiać przepisy odnoszące się do tego rodzaju gospodarstw. Początkowo miały one jedynie charakter ogólnych postulatów, wyznaczających pewne kierunki działań w tej materii. Z czasem w ustawie tej pojawiły się przepisy, których treść dawała podstawę do zastosowania konkretnych preferencji dla nowotworzonych i powiększanych gospodarstw rodzinnych<sup>346</sup>. Celem Zasobu nie jest więc jego istnienie samo w sobie. Biorąc pod uwagę realia gospodarki wolnorynkowej opartej na własności prywatnej, Zasób ten docelowo winien zostać w pełni rozdysponowany. W interesie państwa leży przede wszystkim organizacja racjonalnie funkcjonującego rolnictwa, a nie zachowanie zasobu państwowej własności ziemi. Rolą ustawodawcy jest jednak określenie kierunków rozdysponowania tego zasobu<sup>347</sup>. Mimo, że Agencja Nieruchomości Rolnych jest odrębną od Skarbu Państwa państwową osobą prawną, to jej działania powinny być podejmowane w wykonywaniu zadań określonych przez ustawodawcę oraz w interesie Skarbu Państwa, czy szerzej w interesie publicznym, a nie dla osiągnięcia własnych korzyści<sup>348</sup>. Skoro ustawodawca wprowadza mechanizmy pozwalające na przyznawanie określonych preferencji w nabywaniu nieruchomości Skarbu Państwa sklasyfikowanych w tym zasobie dla osób tworzących bądź powiększających gospodarstwa rodzinne, to jednoznacznie wynika, że w takich sytuacjach czynnik ekonomiczny rozumiany jako dążenie do osiągnięcia jak najwyższej ceny zbywanych nieruchomości nie będzie miał decydującego znaczenia. Nie można zatem zgodzić się ze spotykanymi w doktrynie stwierdzeniami, zgodnie z którymi przepisy u.g.n.r.SP, w jej obecnym brzmieniu w pierwszej kolejności mają realizować cel fiskalny<sup>349</sup>. Argumentem przemawiającym za takim stwierdzeniem w szczególności nie jest treść art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.SP, w którym zapisana została dyrektywa ustawowa nakazująca Agencji w pierwszej kolejności sprzedawać

---

<sup>345</sup> A. Lichorowicz, Konstytucyjne podstawy ustroju rolnego RP (w świetle art. 23 Konstytucji), *Studia Iuridica Agraria*, tom I, rok 2000, s. 34.

<sup>346</sup> Przykładem takiego uregulowania jest chociażby art. 29 ust. 3b u.g.n.r.SP przyznający Agencji możliwość zastosowania podmiotowego ograniczenia przy organizowaniu przetargów dotyczących nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

<sup>347</sup> Zob. S. Prutis, *Kierunki...*, s. 63.

<sup>348</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 371.

<sup>349</sup> M. Możdżeń-Marcinkowski, *Prolegomena do badań nad decentralizacją administracji publicznej w sektorze rolnym na przykładzie procesu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, tom IX, rok 2011, s. 36.

nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Przepis ten należy odczytywać bowiem jako wyraz dążenia ustawodawcy do oparcia struktury własnościowej gospodarstw rolnych o własność prywatną. Miałyby one przy tym zyskać trwałość, jaką niesie za sobą prawo własności do nieruchomości wchodzących w skład tych gospodarstw.<sup>350</sup> W projektowaniu treści tego przepisu nie bez znaczenia był również przypadający na 2016 rok koniec okresu, w którym nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców, będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo Konfederacji Szwajcarskiej wymaga stosownego zezwolenia<sup>351</sup>. Oczywiście zarówno z punktu widzenia prawnego jak i z punktu widzenia ekonomicznego z taką argumentacją można polemizować. Dla potrzeb prowadzenia działalności rolniczej długoterminowa umowa dzierżawy niejednokrotnie okazuje się wystarczającym tytułem prawnym do gruntu, zapewniającym trwałość gospodarowania na gruntach rolnych i ochronę zdolności produkcyjnej przedmiotu dzierżawy. Niekwestionowaną zaletą opierania gospodarstw rolnych o stosunki dzierżawne jest brak konieczności wydatkowania środków pieniężnych na zakup nieruchomości, a co za tym idzie możliwość ich przeznaczenia na rozwój gospodarstwa rolnego. Nie budzi jednak wątpliwości, że za treścią art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.SP nie stały przede wszystkim względy fiskalne. Poszukując uzasadnienia dla potraktowania przez ustawodawcę sprzedaży, jako podstawowej formy gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa nie można również pominąć faktu, iż mimo prowadzonego od przeszło 20 lat procesu prywatyzacji tego Zasobu, jego rozmiary w dalszym ciągu są bardzo znaczne. W doktrynie można natomiast spotkać się ze stanowiskiem, zgodnie z którym uwłaszczenie dzierżawców gruntów państwowych mogłoby stanowić zapoczątkowanie aktywnej polityki strukturalnej w rolnictwie polskim, przy czym głównym celem takiej prywatyzacji nie może być maksymalizacja dochodów Agencji lecz

---

<sup>350</sup> Świadczy o tym chociażby przebieg dyskusji na posiedzeniu sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a w szczególności wypowiedzi Posła Stanisława Kalembę, który uzasadniając nadanie art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.SP jego obecnej treści zwraca uwagę, że „godne poparcia jest to, co jest trwałym rozdysponowaniem ziemi, czyli z notarialnym aktem nabycie na własność (...) wtedy stajemy się trwałymi gospodarzami tego gruntu” oraz że „własność jest lepszym rozwiązaniem niż dzierżawa”, Biuletyn z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Nr 287) z 28 lipca 2011 r. Nr 5419/VI kad., s. 21-22. Biuletyn dostępny jest na stronach internetowych Sejmu RP.

<sup>351</sup> Zob. art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2004 r. Nr 167 poz. 1758 ze zm).

znalezienie i pozyskanie właściciela gwarantującego trwałe zagospodarowanie gruntów<sup>352</sup>.

Co więcej, w skład Zasobu, poza nieruchomościami rolnymi w rozumieniu art. 46<sup>1</sup> k.c., wchodzi również inne składniki majątkowe, w tym również obiekty zabytkowe, generujące znaczne koszty utrzymania. Obarczona takimi obciążeniami Agencja nie będzie w stanie efektywnie realizować oczekiwanej od niej funkcji instytucji pomagającej w kompleksowym procesie aktywnego wspierania rodzinnych gospodarstw farmerskich, poprzez prawdziwy, tzn. wsparty szerokimi i łatwo dostępnymi kredytami, program osadnictwa młodych rolników na gruntach państwowych<sup>353</sup>. Być może *de lege ferenda* należałoby rozważyć wydzielenie z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa mienia zbędnego na cele prowadzenia działalności rolniczej i przekazanie go do zagospodarowania innemu podmiotowi działającemu na rzecz Skarbu Państwa. Dzięki takiemu rozwiązaniu Agencja Nieruchomości Rolnych zostałaby pozbawiona ciężącego na niej balastu i mogłaby skupić się na realizowaniu polityki rolnej państwa w zakresie powierzonych jej zadań. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest niezbędne, gdyż dotychczas zgłaszane w doktrynie postulaty przyspieszenia procesu przekazywania nieruchomości i innych składników majątkowych znajdujących się w Zasobie, niewykorzystywanych na cele działalności innej niż rolnicza nie zostały jak dotąd zrealizowane<sup>354</sup>. Dość powiedzieć, że w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2012 r. znajdowało się 10 857 lokali mieszkalnych, czy 669 zespołów dworsko-pałacowych. W zasobie tym w dalszym ciągu znajdują się również takie obiekty jak hotele i zajazdy, sklepy, restauracje i bary, czy obiekty socjalne kulturalne i sportowe<sup>355</sup>. Przyjęcie tezy, zgodnie z którą tego typu obiekty mają wpływ na kształtowanie polityki rolnej państwa wydaje się więc wysoce dyskusyjne.

Precyzyjne ustalenie celu funkcjonowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w jego obecnym kształcie jest więc niezwykle trudne. Jak już wyżej wskazano, jest to ściśle związane z celem funkcjonowania samej Agencji

---

<sup>352</sup> Zob. S. Prutis, *Kierunki...*, s. 61. Zwolennikiem uwłaszczenia dzierżawców państwowych nieruchomości rolnych był również A. Stelmachowski. Zob. A. Stelmachowski, *Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, (w:) *Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej*, pod red. S. Prutisa, Białystok 1998, s. 64-65.

<sup>353</sup> Taki postulat stawia M. Możdżeń-Marcinkowski (w:) M. Możdżeń-Marcinkowski, *Prolegomena...*, s. 36.

<sup>354</sup> Zob. S. Prutis, *Kierunki...*, s. 60-61.

<sup>355</sup> Zob. tabele nr A.17 i A.18 stanowiące załącznik do raportu z działalności ANR w 2012 r.



Nieruchomości Rolnych. W doktrynie zwracano uwagę, że natomiast ustawodawca tworząc Agencję i wyznaczając jej określone zadania, nie określił ram czasowych jej funkcjonowania, a co za tym idzie terminów ich wykonania<sup>356</sup>. W art. 13 ust. 1 u.g.n.r.SP określono jedynie termin przejęcia mienia do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, choć i tak zastrzeżenie to nie wyczerpywało wszelkich trybów nabywania mienia do tego zasobu. W tym miejscu podkreślenia wymaga jednak, że postulaty jednoznacznego określenia terminu zakończenia zadań postawionych przed Agencją, jak i precyzyjnego określenia kierunków zagospodarowania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa stawiane były przede wszystkim w początkowym okresie funkcjonowania Agencji, tj. przed wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Jej wejście w życie doprowadziło *de facto* do wyraźnego podziału całego okresu funkcjonowania Agencji Nieruchomości Rolnych na dwa etapy. Z początkowym etapem jej funkcjonowania pod nazwą Agencja Własności Rolnych Skarbu Państwa wiązały się dwa podstawowe zadania w postaci przejęcia i stopniowego rozporządzania określonymi składnikami majątkowymi. Zadania Agencji w tym zakresie mogłyby więc zostać zakończone w dającym się przewidzieć okresie. Za uprawnione należałoby więc uznać postawienie postulatu jednoznacznego określenia terminu, w którym te zadania winny zostać zrealizowane. Po zrealizowaniu tych zadań na odpowiednim poziomie można było oczekiwać likwidacji Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa jako jednostki powołanej wyłącznie w tym celu. Wraz z wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ustawodawca przyznał jednak Agencji możliwość ingerowania w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi. Ustawodawca nie wyznaczył przy tym celu, jaki winna ona osiągnąć realizując te zadania. W szczególności w żadnym dokumencie dotyczącym polityki rolnej państwa nie zostały precyzyjnie określone wartości docelowe podstawowych parametrów związanych z kształtowaniem ustroju rolnego jak np. średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego, które winny zostać osiągnięte dzięki wykorzystaniu mechanizmów przewidzianych w tej ustawie. Obecnie wyznaczenie precyzyjnego okresu, w jakim Agencja Nieruchomości Rolnych miałaby zakończyć swe działania nie wydaje się więc możliwe. Jej istnienie i rola zarówno w zakresie zagospodarowania mienia znajdującego się

---

<sup>356</sup> A. Kołodziej, Rola Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w restrukturyzacji polskiego rolnictwa, Przegląd Rządowy rok 1993, Nr 9, s. 97.

w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa jak i zakresie ingerowania w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi zależy głównie od determinantów natury politycznej.

Podejmowane działania legislacyjne wyraźnie wskazują na brak konsekwencji ze strony ustawodawcy. W przepisach u.g.n.r.SP ustawodawca podkreśla, że sprzedaż jest podstawową formą gospodarowania zasobem<sup>357</sup> deprecjonując jednocześnie znaczenie innych form, w tym w szczególności dzierżawy. Potwierdza tym samym, że „prywatyzacyjna misja” jest w dalszym ciągu głównym aspektem działalności Agencji Nieruchomości Rolnych, a ustrój rolny winien zostać ukształtowany w oparciu o własność prywatną. Przy takim podejściu Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa winien zostać możliwie jak najszybciej rozdysponowany. Ustawodawca zobowiązuje jednak również Agencję Nieruchomości Rolnych do aktywnego udziału w realizowaniu polityki rolnej państwa, nie zdradzając przy tym, na czym ta polityka miałaby polegać. Zakładając jednak, że polityka ta miałaby opierać się głównie na tworzeniu oraz poprawie struktury obszarowej gospodarstw rodzinnych, dążenie do pełnego rozdysponowania Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa wydaje się niezrozumiałe, szczególnie gdy weźmie się pod uwagę jednocześnie tworzenie instrumentów prawnych służących do jego powiększania. Taka konstrukcja jednoznacznie potwierdza, że polski ustawodawca jak dotąd nie przyjął rozwiązania zastosowanego w Niemczech, Czechach, Słowacji, czy na Węgrzech, a więc racjonalnego rozdysponowania państwowego zasobu nieruchomości rolnych w stosunkowo krótkim terminie i likwidacji agencji państwowej powołanej w tym celu. Należy jednak zaznaczyć, że postulaty takie były niejednokrotnie stawiane nie tylko przez przedstawicieli doktryny, ale także przybierały postać projektów ustaw będących przedmiotem prac legislacyjnych<sup>358</sup>. Deklaracje całościowego rozdysponowania mienia wchodzącego w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz likwidacji Agencji Nieruchomości Rolnych padały także ze strony Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi jako organu nadzorującego Agencję<sup>359</sup>. Dotychczas deklaracje te

---

<sup>357</sup> Art. 24 ust. 1 pkt 1 u.g.n.r.SP.

<sup>358</sup> Zob. Poselski projekt ustawy o Funduszu Poręczeń, likwidacji Agencji Nieruchomości Rolnych oraz zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, druk sejmowy nr 1541, Sejm VII kadencji.

<sup>359</sup> Zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Skarbu Państwa Sejmu VII kadencji z 26 stycznia 2012 r. s.5. Dokument ten jest dostępny na stronach internetowych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

nie zostały jednak zrealizowane. Co więcej, Agencja Nieruchomości Rolnych, jak każda państwowa osoba prawna, jest rozliczana z osiąganego wyniku finansowego. Korzyści finansowych dla budżetu państwa niejednokrotnie nie da się jednak pogodzić z efektywną realizacją takich zadań jak chociażby tworzenie i poprawa struktury agrarnej gospodarstw rodzinnych. Agencja Nieruchomości Rolnych, a co za tym idzie również Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, łączy w sobie obecnie dwie istotne cechy. Z jednej strony jest ona „spadkobiercą” rozwiązań funkcjonujących w ramach poprzedniego ustroju i swoimi działaniami winna ona doprowadzić do możliwie jak najdalej idącej reprivatyzacji gruntów państwowych, z drugiej natomiast ma ona odpowiadać za wspieranie pozytywnych przemian strukturalnych w rolnictwie. To, które z tych zadań będzie przybierało dominujące znaczenie zależy w głównej mierze od obciążeń finansowych nałożonych na Agencję. Jeżeli zostanie ona zobowiązana do wygenerowania określonego dochodu i odprowadzenia go do budżetu państwa, wówczas dominującą rolę przybierze aspekt prywatyzacyjny. W takiej sytuacji musiałyby bowiem zostać ograniczone środki finansowe na nabywanie gruntów w trybie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Wydaje się, że z punktu widzenia interesu społecznego, drugi aspekt działalności Agencji Nieruchomości Rolnych jakim jest wspieranie pozytywnych przemian strukturalnych w rolnictwie posiada o wiele bardziej doniosłe znaczenie. Aby jednak mógł on być skutecznie realizowany, musi zostać wsparty odpowiednimi rozwiązaniami prawnymi, gdyż te obecnie funkcjonujące w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego należy uznać za dalece niewystarczające.

### 3.2.2. Mienie Skarbu Państwa powierzone Agencji Mienia Wojskowego oraz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej

Przepisy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>360</sup> oraz ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego<sup>361</sup> są wyrazem branżowego podejścia do określania zasad gospodarowania określonymi składnikami majątkowymi Skarbu Państwa. Przejawem tego branżowego podejścia w obu tych regulacjach jest ich zakres

---

<sup>360</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 206 poz. 1367 ze zm.

<sup>361</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 712.

przedmiotowy. Uogólniając, dotyczą ode mienia będącego w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Cel wprowadzenia tych aktów prawnych także jest zbliżony – obie te ustawy miały w swym założeniu za zadanie wprowadzenie odrębnych zasad dotyczących gospodarowania wyodrębnionymi składnikami majątkowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa i powierzenie realizacji zadań w tym zakresie specjalnie utworzonym w tym celu państwowym osobom prawnym. Również przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie przekazywania nieruchomości do odpowiednich zasobów są do siebie bardzo zbliżone. Zasadnym jest więc, aby z punktu widzenia celu utworzenia odrębnych zasobów nieruchomości, którymi gospodarują powołane na gruncie przepisów tych ustaw odpowiednio Wojskowa Agencja Mieszkaniowa oraz Agencja Mienia Wojskowego, regulacje zawarte w tych ustawach zostały omówione wspólnie.

Szczegółowa analiza struktury organizacyjnej tych podmiotów przekracza ramy niniejszej pracy. Podkreślenia wymaga jednak, iż przyjęta w przepisach tych ustaw konstrukcja jest zbliżona do tej zastosowanej w przepisach u.g.n.r.SP. Zarówno Agencja Mienia Wojskowego jak i Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, podobnie jak Agencja Nieruchomości Rolnych, wykonują przysługujące Skarbowi Państwa uprawnienia względem mienia powierzonego tym agencjom na podstawie konstrukcji prawnej, w której można dopatrywać się cech charakterystycznych dla konstrukcji powiernictwa. W doktrynie prezentowane jest jednak krytyczne stanowisko względem jasności i systematyczności konstrukcji prawnej powiernictwa zastosowanej w przypadku tych agencji<sup>362</sup>. Treść tego stosunku została bowiem określona tak ogólnikowo, że dopiero szczegółowe prześledzenie całości tych aktów prawnych i celu ustanowienia tego stosunku pozwoli na jej kompleksowe ustalenie<sup>363</sup>.

Analizując cel wyodrębnienia poszczególnych składników majątkowych stanowiących własność Skarbu Państwa i powierzenie ich ustawowo utworzonym agencjom, należy zwrócić uwagę, że w przypadku Agencji Mienia Wojskowego za przyjętym rozwiązaniem stały przesłanki natury prawnej i faktycznej<sup>364</sup>. Przeprowadzana od 1990 r. reorganizacja Sił Zbrojnych RP spowodowała, iż w ich

---

<sup>362</sup> J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2006, s. 58.

<sup>363</sup> W. Kubala, *Komentarz do ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego* pod red. J. Szachulowicza, Warszawa 1998, s. 16.

<sup>364</sup> J. Karp, *Agencja Mienia Wojskowego (w:) Administracja publiczna, Tom I – Ustrój administracji państwowej. Komentarz* pod red. B. Szmulik oraz K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 868.

dyspozycji znalazł się ogromny majątek nie wykorzystywany na ich potrzeby. Utrzymywanie tego mienia wiązało się z koniecznością przeznaczenia na ten cel znacznych środków finansowych z budżetu państwa. Jednocześnie występowały ciągle niedostatki środków finansowych na restrukturyzację armii oraz wyposażenie jej w nowe rodzaje uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Istniała także potrzeba racjonalizacji wydatków państwowych związanych z obronnością oraz pozyskiwania środków finansowych, które można byłoby przeznaczyć na cele związane z zakupem wyposażenia dla wojska i z dostosowaniem się do wymogów związanych z włączeniem Polski do struktur utworzonych na podstawie Paktu Północnoatlantyckiego (NATO)<sup>365</sup>. Uchwalona 30 maja 1996 r. ustawa miała w swym założeniu stanowić rozwiązanie tego problemu<sup>366</sup>. Zgodnie z przyjętymi założeniami realizację wskazanych wyżej potrzeb miało zapewnić utworzenie podmiotu, który pomimo swojego państwowego charakteru będzie uczestniczył w obrocie gospodarczym na zasadach wolnorynkowych<sup>367</sup>.

Idea powołania Agencji Mienia Wojskowego sprowadzała się więc do powierzenia tej Agencji wykonywania przysługujących Skarbowi Państwa uprawnień właścicielskich do określonych składników majątkowych w ramach samodzielnej gospodarki finansowej realizowanej przez Agencję. Taka konstrukcja z jednej strony miała doprowadzić do tego, że gospodarowanie składnikami majątkowymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa powierzonymi podmiotowi powołanemu specjalnie do realizacji tego zadania będzie odbywała się w sposób możliwie jak najbardziej efektywny, z drugiej natomiast miała zagwarantować, że środki finansowe uzyskane z tego tytułu zostaną wykorzystane do realizacji zadań resortu obrony narodowej. Uzyskane w ten sposób środki finansowe miały w przeważającej mierze zostać wykorzystane z przeznaczeniem na wspomaganie procesu restrukturyzacji Sił Zbrojnych RP. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>368</sup> Agencja Mienia Wojskowego przekazuje corocznie na finansowanie programu co najmniej 93 % uzyskanego dochodu<sup>369</sup>.

---

<sup>365</sup> J. Karp, Agencja..., s. 868.

<sup>366</sup> W. Wójcik, Komentarz do ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego pod red. J. Szachulowicza, Warszawa 1998, s. 3.

<sup>367</sup> J. Karp, Agencja..., s. 868.

<sup>368</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 67 poz. 570 ze zm.

<sup>369</sup> Środki te są pomniejszane o dochód uzyskany z gospodarowania mieniem jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych. Zawarte w tym przepisie wyłączenie dotyczące dochodu uzyskiwanego

W trakcie obowiązywania ustawy zakres zadań realizowanych przez Agencję Mienia Wojskowego ulegał stopniowemu rozszerzaniu. Ustawodawca zwracał bowiem uwagę, że w ramach rozszerzonej współpracy istnieją możliwości odciążenia jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych z szeregu wykonywanych dotychczas zadań m.in. w zakresie logistyki, które z powodzeniem może wykonywać Agencja Mienia Wojskowego<sup>370</sup>. Odciążenie to miało w szczególności dotyczyć kwestii uregulowania stanu prawnego przekazanego mienia, co należało do pierwotnych zadań Agencji na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z 30 maja 1996 r. Żadna z nowelizacji nie wpłynęła jednak ani na diametralną zmianę zadań Agencji Mienia Wojskowego, ani też na jej główny cel działania, jakim było efektywne zagospodarowanie przekazanego jej mienia.

Podobny cel jak w przypadku Agencji Mienia Wojskowego przyświecał także utworzeniu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, z tym że jej genezy należy poszukiwać w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej. Ówczesny ustawodawca stanął bowiem przed zadaniem zapewnienia zakwaterowania dla żołnierzy zdemobilizowanych po okresie I wojny światowej<sup>371</sup>. Rozwiązania tego problemu nie ułatwiał brak wystarczających środków przeznaczanych z budżetu państwa na finansowanie armii. W związku z tym na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 1925 r. o zakwaterowaniu wojska w czasie pokoju<sup>372</sup> został utworzony samodzielny Fundusz Kwaterunku Wojskowego, który miał pokrywać wydatki związane z wznoszeniem, utrzymaniem i konserwacją budynków przeznaczonych

---

z gospodarowania mieniem jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych związane jest z tym, iż z dniem 7 listopada 2003 r. do ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego został dodany rozdział 4a zawierający przepisy przewidujące możliwość przekazania Agencji do zagospodarowania niewykorzystywane mienie Skarbu Państwa, będące w trwałym zarządzie organów i jednostek organizacyjnych mu podległych lub przez niego nadzorowanych oraz inne mienie będące we władaniu tych jednostek. Wpływy, w wysokości 93%, uzyskane z gospodarowania tym mieniem stanowią przychody Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego przeznaczonych na sfinansowanie realizacji zadań inwestycyjnych oraz na modernizację uzbrojenia i wyposażenia organów i jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanych. Przepisy te zostały dodane na podstawie art. 1 pkt 27 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektóre inne ustawy (Dz.U. z 2003 r. Nr 180 poz. 1759).

<sup>370</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, a także ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, druk sejmowy nr 1390, Sejm IV kadencji.

<sup>371</sup> J. Karp, *Wojskowa Agencja Mieszkaniowa* (w:) *Administracja publiczna*, Tom I - *Ustrój administracji państwowej*. Komentarz pod red. B. Szmulik oraz K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 877-878.

<sup>372</sup> Dz. U. z 1925 r. Nr 97 poz. 681 ze zm.

dla kadr wojskowych. W doktrynie podkreśla się, że obecne funkcjonowanie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w tym w szczególności jej status prawny, w znacznym stopniu nawiązują do działań Funduszu Kwaterunku Wojskowego<sup>373</sup>.

O ile Agencja Mienia Wojskowego została powołana głównie do rozdysponowania składników majątkowych zbędnych dla potrzeb Sił Zbrojnych RP, o tyle Wojskowa Agencja Mieszkaniowa winna skupić swe działania przede wszystkim na tworzeniu warunków sprzyjających racjonalnemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych i internatowych wykorzystywanych dla potrzeb Sił Zbrojnych RP. W doktrynie podkreśla się, że co prawda Agencja realizuje swe zadania jako odrębna od Skarbu Państwa osoba prawna, niemniej jednak poprzez jej daleko idącą zależność od Ministra Obrony Narodowej, w swych działaniach *de facto* pozbawiona jest ona niezależności i samodzielności, nie licząc kwestii związanych z gospodarką finansową<sup>374</sup>. Przyjęcie takiego mechanizmu przez ustawodawcę było podyktowane faktem, iż wielkość i swoboda dyspozycji ze strony właściwych organów państwa, wojskowym zasobem mieszkaniowym współwarunkują prawidłowe funkcjonowanie Sił Zbrojnych, a tym samym rzutują na względy bezpieczeństwa państwa<sup>375</sup>. Za strategiczny cel Ministerstwa Obrony Narodowej w obszarze zakwaterowania żołnierzy zawodowych w służbie stałej, którego realizacja została powierzona Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, ustawodawca uznał zapewnienie kwater w miejscu pełnienia służby, jako instrumentu optymalizującego funkcjonowanie żołnierza w jednostce wojskowej<sup>376</sup>. W istocie więc Wojskowa Agencja Mieszkaniowa winna dążyć do rozdysponowania wszelkich składników majątkowych zbędnych do realizacji zleconych jej zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkaniowych i internatowych. Należy bowiem podkreślić, że jest ona instytucją powołaną do zaspokajania potrzeb w obszarze zakwaterowania Sił Zbrojnych RP, a jej głównym zadaniem jest realizacja prawa do zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Realizacja tego prawa jest nadrzędna w stosunku do pozostałej działalności tej Agencji. W szczególności należy stwierdzić, że prowadzenie gospodarki nieruchomościami (w tym wolnym zasobem lokalowym)

---

<sup>373</sup> J. Karp, *Wojskowa...*, s. 878.

<sup>374</sup> J. Karp, *Wojskowa...*, s. 881.

<sup>375</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 34/98 Dz.U. z 1999 r. Nr 86 poz. 964.

<sup>376</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1850, Sejm IV kadencji.

jest uboczną działalnością Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i powinno odbywać się na zasadzie komercyjnej<sup>377</sup>. Podobnie należy ocenić możliwość wynajęcia przez Wojskową Agencję Mieszkaniową lokalu mieszkalnego na rzecz osoby innej niż żołnierz zawodowy. Może to nastąpić jedynie w szczególnie uzasadnionych wypadkach<sup>378</sup>, o ile w garnizonie są zaspokojone potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych<sup>379</sup>. W tym miejscu podkreślenia wymaga bowiem, że podstawowym celem instrumentów prawnych przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest zapewnienie żołnierzom zawodowym kwatery w miejscu pełnienia służby. Głównym powodem, dla którego ustawodawca zdecydował się na stworzenie szczególnych instrumentów prawnych w celu realizacji tego zadania jest fakt, iż w jego ocenie „na obecnym etapie rozwoju kraju, a w szczególności przy istniejącym zasobie mieszkaniowym, przerzucenie na barki żołnierzy zawodowych ciężaru zapewnienia we własnym zakresie lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby wydaje się niemożliwe”<sup>380</sup>.

Do ustalenia pozostaje, jakimi składnikami majątkowymi przysługującymi Skarbowi Państwa gospodarują obie te agencje. Zarówno w przypadku Agencji Mienia Wojskowego jak i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przekazywanie mienia do zasobów, którymi gospodarują te agencje odbywa się na podstawie planów zatwierdzanych (w przypadku Agencji Mienia Wojskowego) bądź ustalanych (w przypadku Wojskowej Agencji Mieszkaniowej) przez Ministra Obrony Narodowej. W istocie więc to do rozstrzygnięcia przez Ministra Obrony Narodowej zostało pozostawione, jakie składniki majątkowe zostaną przekazane każdej z tych agencji. Potencjalny katalog tych składników został przez ustawodawcę określony bardzo ogólnie, a co więcej brak jest możliwości jednoznacznego rozgraniczenia jedynie na gruncie przepisów ustawowych, jakie składniki majątkowe powinny zostać przekazane do Agencji Mienia Wojskowego, a jakie do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Zgodnie bowiem z art. 18 w związku z art. 2 oraz art. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia

---

<sup>377</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1945, Sejm VI kadencji.

<sup>378</sup> Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 34/98 Dz.U. z 1999 r. Nr 86 poz. 964.

<sup>379</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 206 poz. 1367 ze zm.)

<sup>380</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1850, Sejm IV kadencji.



Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, Minister Obrony Narodowej może zarządzić przekazanie do Agencji do zagospodarowania mienie Skarbu Państwa, będące w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych, podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych, a także inne mienie będące we władaniu tych jednostek, niewykorzystywane do realizacji ich zadań. Przekazaniu może podlegać także mienie pozostałe po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zestawiając treść tych przepisów z art. 18 ust. 2 w związku z art. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym nieruchomości lub ich części pozostające w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, niewykorzystywane przez te jednostki do realizacji ich zadań, podlegają przekazaniu przez Ministra Obrony Narodowej na rzecz Agencji na zasadach i w trybie przepisów tej ustawy jednoznacznie widać że zakresy przepisów tych ustaw się pokrywają. Dostrzegł to również sam ustawodawca, który w art. 3 ust. 2 drugiej z przywołanych wyżej ustaw wyraźnie wskazał, że przepisy ustawy nie naruszają uprawnień i obowiązków Ministra Obrony Narodowej w zakresie gospodarowania mieniem Skarbu Państwa wynikających z przepisów ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Jak już podkreślono na etapie rozważań dotyczących wzajemnych relacji przepisów u.g.n. i innych aktów prawnych dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, ustawodawca używając sformułowania „nie naruszają” wcale nie przesądził, o tym że pomiędzy tymi przepisami zachodzi relacja *lex specialis derogat legi generali*. Wręcz przeciwnie, sformułowanie to potwierdza że przepisy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej stanowią uzupełnienie przepisów zawartych w ustawie z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego. Innymi słowy Minister Obrony Narodowej może równolegle korzystać ze swoich uprawnień przewidzianych w obu tych ustawach.

Istotne znaczenie ma także rozróżnienie kategorii mienia będącego w dyspozycji tych agencji. Mienie przekazane na rzecz Agencji Mienia Wojskowego

można podzielić na trzy kategorie tj. mienie własne, mienie powierzone i mienie przekazane w zarząd bądź użyczone. Mienie własne to mienie przekazane Agencji na własność w trybie określonym w art. 8 ust. 1 i 1a ustawy z 30 maja 1996 r. jako niezbędne do podjęcia działalności i realizowania bieżących zadań. Mieniem własnym Agencji jest również mienie nabyte przez Agencję w celu zapewnienia jej funkcjonowania w trybie art. 8 ust. 2 przywołanej wyżej ustawy. Mienie powierzone to mienie, które można określić jako trwale zbędne dla potrzeb jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowanych a także mienie po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej lub minister właściwy do spraw wewnętrznych. Zgodnie z art. 23 ustawy z 30 maja 1996 r. Agencja może rozporządzać tym mieniem zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego z zastrzeżeniem modyfikacji zawartych w przepisach tej ustawy. Mienie przekazane w zarząd bądź użyczone można określić jako mienie czasowo zbędne dla potrzeb jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych. Zgodnie z art. 24 ustawy z 30 maja 1996 r. zakres uprawnień Agencji względem tej kategorii mienia jest ograniczony. Ustawodawca wyraźnie dopuścił możliwość oddania tego mienia w najem, dzierżawę, użyczenie lub administrowanie, a możliwość prowadzenia działalności gospodarczej w oparciu o to mienie. W przepisie tym, przy określaniu katalogu dopuszczalnych form zagospodarowania nieruchomości przekazanych Agencji w tym trybie, zostało użyte sformułowanie „w szczególności”. Domniemywać więc można, że Agencja może gospodarować tym mieniem również w innych formach. Niemniej jednak, z uwagi na fakt, iż w skład tej kategorii mienia wchodzi nieruchomości czasowo zbędne dla potrzeb jednostek resortu obrony narodowej, Agencja podejmując działania w celu ich zagospodarowania każdorazowo winna dobierać taką formę, która zapewni możliwość bieżącej weryfikacji sposobu korzystania z tych nieruchomości i reagowania w razie stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie. Istotne jest również, aby przyjęta forma zagospodarowania nieruchomości zapewniała możliwość jednostronnego doprowadzenia przez Agencję do przywrócenia możliwości wykonywania pełni uprawnień właścicielskich przez jednostki resortu obrony narodowej. Należy bowiem pamiętać o tym, że nieruchomości przekazane Agencji w tym trybie są jedynie czasowo zbędne dla potrzeb jednostek resortu obrony narodowej.

Nieco odmiennie przedstawiają się kategorie mienia, którymi gospodaruje Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Przede wszystkim brak tu kategorii mienia własnego traktowanego w taki sposób, w jaki ustawodawca określił je w przypadku Agencji Mienia Wojskowego. Nie została zastosowana również konstrukcja analogiczna do występującej w przypadku Agencji Mienia Wojskowego - kategorii mienia użyzonego. W art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wskazano co prawda, że Minister Obrony Narodowej oraz uprawniony organ wojskowy może, na podstawie umowy, użyczyć Agencji nieruchomości lub ich części będące w ich trwałym zarządzie, niewykorzystywane przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane do realizacji ich zadań, a niezbędne dla celów obronności lub bezpieczeństwa państwa. Taka umowa, pomijając jej stronę podmiotową, jest jednak klasycznym stosunkiem użyczenia uregulowanym w przepisach k.c. Co więcej, w porównaniu do Agencji Mienia Wojskowego w przypadku Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w sposób zdecydowany został ograniczony przedmiotowy katalog składników majątkowych, w stosunku do których Skarb Państwa na podstawie przepisów tej ustawy powierza wykonywanie swoich uprawnień właścicielskich tej Agencji. Ustawodawca w art. 14 ust. 1 ustawy jednoznacznie stwierdził, że taka konstrukcja została przyjęta jedynie względem nieruchomości. Zgodnie z tym przepisem Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku, do nieruchomości stanowiących jego własność<sup>381</sup>:

1) wykorzystywanych do zakwaterowania żołnierzy zawodowych, 2) zajętych pod budowlę i urządzenia infrastruktury związane z nieruchomościami wykorzystywanymi do zakwaterowania żołnierzy zawodowych, 3) uznanych za zbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, jeżeli opracowana przez Agencję propozycja wykorzystania tych nieruchomości uzasadnia ich przekazanie w celu realizacji zadań Agencji, a także 4) nieruchomości innych niż określone wyżej, przekazanych Agencji. Zastosowana konstrukcja, w powiązaniu z art. 3

---

<sup>381</sup> Z punktu widzenia logicznego takie sformułowanie jest błędne. Skarb Państwa nie może bowiem powierzyć wykonywania innych niż prawo własności praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność. Gdyby na drodze czynności cywilnoprawnej Skarb Państwa nabył prawo rzeczowe do nieruchomości stanowiącej jego własność, to takie prawo co do zasady wygasłoby na skutek konfuzji. Wydaje się, że celem ustawodawcy było w istocie, aby Skarb Państwa mógł powierzyć na rzecz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wykonywanie swych uprawnień majątkowych wynikających również z innych niż własność prawnorzeczowych tytułów do nieruchomości. Przy takim założeniu stwierdzenie „stanowiących jego własność” in fine tego przepisu należy odczytywać jako przysługujących Skarbowi Państwa.

ustawy sprawia, że do zasobu, którym gospodaruje Wojskowa Agencja Mieszkaniowa może zostać przekazana *de facto* każda nieruchomość lub jej część pozostająca w trwałym zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, niewykorzystywana przez te jednostki do realizacji ich zadań. Wskazanie w art. 14 ust. 1-4 rodzajów nieruchomości podlegających przekazaniu do zasobu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej należy zatem traktować jedynie jako postulat a nie jako ograniczenie. Innymi słowy poprzez taką konstrukcję tego przepisu ustawodawca z jednej strony wskazuje, jakie nieruchomości powinny zostać przekazane na rzecz Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, z drugiej jednak strony nie ogranicza on tego katalogu, pozostawiając decyzję w tym zakresie Ministrowi Obrony Narodowej.

Analiza przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>382</sup> oraz ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego<sup>383</sup> pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca nie sprecyzował jednoznacznie celu wyodrębnienia zasobów nieruchomości powierzonych Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Uwagę zwraca jednak podstawowa różnica pomiędzy tymi zasobami polegająca na tym, że zasób powierzony Agencji Mienia Wojskowego powinien zostać w całości rozdysponowany, a jedynym kryterium poza legalnością wpływającym na ocenę działalności Agencji w tym zakresie jest osiągnięty wynik finansowy. Agencja ta nie realizuje bowiem innych zadań niż zagospodarowanie mienia zbędnego czy to jednostkom resortu obrony narodowej czy też resortu spraw wewnętrznych<sup>384</sup>. Agencja Mienia Wojskowego, co do zasady, nie powinna podejmować zatem jakiejkolwiek działalności inwestycyjnej polegającej na nabywaniu nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Przy uwzględnieniu tych okoliczności dyskusyjne wydaje się klasyfikowanie składników majątkowych stanowiących własność Skarbu Państwa powierzonych Agencji Mienia Wojskowego jako przedmiotów własności publicznej. Za przyjęciem takiego stanowiska opowiada się J. Szachułowicz, który wskazuje, że mienie to jeśli nie bezpośrednio, to pośrednio umożliwia realizację potrzeb związanych z obronnością kraju, a jego racjonalne wykorzystanie służy użyteczności publicznej<sup>385</sup>.

---

<sup>382</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 206 poz. 1367 ze zm.

<sup>383</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 712.

<sup>384</sup> Kwestia zakupów dla MON.

<sup>385</sup> J. Szachułowicz, Własność..., s. 153.

W przypadku natomiast nieruchomości powierzonych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, sytuacja ta przedstawia się nieco odmiennie. Z przedstawionych powyżej okoliczności wynika, że w zasobie, którym gospodaruje Wojskowa Agencja Mieszkaniowa znajdują się dwie podstawowe kategorie nieruchomości. Pierwsza z nich to nieruchomości wykorzystywane do realizowania podstawowego zadania Agencji jakim jest realizacja prawa do zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Wśród tych nieruchomości znajdują się te, które stanowią własność Skarbu Państwa i zostały powierzone Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na zasadach określonych w ustawie, jak i nieruchomości pozyskane przez Agencję na rzecz Skarbu Państwa w wyniku działalności inwestycyjnej, a także nieruchomości wynajęte przez Agencję w celu realizacji prawa do zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Nieruchomości wykorzystywane w tym celu, co do zasady nie powinny być przedmiotem czynności rozporządzających na rzecz osób trzecich. Co więcej, nawet w przypadku nawiązania stosunku najmu z żołnierzem zawodowym, wysokość czynszu pobieranego przez Agencję nie jest ustalana na poziomie odpowiadającym stawkom wolnorynkowym. Jako podstawowe kryterium oceny działalności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w zakresie gospodarowania tymi nieruchomościami nie powinien być zatem wykorzystywany osiągnięty wynik finansowy. Agencja jest bowiem zobowiązana nie tylko do ponoszenia pełnych kosztów utrzymania w należytym stanie powierzonych jej nieruchomości, ale w przypadku nieruchomości wykorzystywanych bądź przeznaczonych do wykorzystywania dla potrzeb zakwaterowania żołnierzy zawodowych, także do ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Drugą podstawową kategorię nieruchomości znajdujących się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stanowią nieruchomości zbędne do realizacji wskazanego powyżej jej podstawowego zadania. Nieruchomości te docelowo powinny być przedmiotem czynności rozporządzających, a co za tym idzie ich ilość winna docelowo ulegać zmniejszeniu. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa powinna bowiem dążyć do tego, aby nie ponosić kosztów utrzymania nieruchomości zbędnych do realizacji jej zadań. Jak już wyżej wskazano, realizacja zadań w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa zbędnymi do zakwaterowania żołnierzy zawodowych winna odbywać się na zasadach komercyjnych. Warto również zwrócić uwagę na kwestię finansowania zadań realizowanych przez Wojskową Agencję Mieszkaniową. Agencja ta realizuje zadania własne (art. 16 ust. 1 ustawy) oraz zadania zlecone jej przez Ministra Obrony Narodowej w zakresie gospodarki

mieszkaniowej i internatowej oraz przebudowy i remontów zasobów mieszkalnych i internatowych (art. 16 ust. 2 ustawy). Realizacja zadań należących do pierwszej z tych kategorii winna co do zasady odbywać się z środków własnych Agencji uzyskanych z gospodarowania mieniem przekazanym jej na zasadach określonych w ustawie, natomiast realizacja zadań zleconych winna być finansowana z dotacji przyznawanej na ten cel z budżetu państwa.

### 3.2.3. Zasadność powierzania agencjom państwowym mienia Skarbu Państwa w celu realizacji przez nie zadań publicznych

Kwestia powierzenia ściśle określonych zadań publicznych na rzecz agencji państwowych, jako odrębnych podmiotów gospodarczych jest przedmiotem zainteresowania przede wszystkim doktryny prawa administracyjnego. W dotychczasowych opracowaniach w tym temacie zwraca się uwagę, że agencje państwowe to instytucje powołane ustawami do realizacji zadań publicznych<sup>386</sup>. Ze swej istoty agencje te zostały pomyślane jako kombinacja form publiczno i prywatnoprawnych w dążeniu do większej efektywności i kreatywności w realizacji zadań publicznych<sup>387</sup>. Uogólniając stwierdza się, że są one powoływane w celu przeprowadzenia procesów innowacyjnych, modernizacyjnych, prywatyzacyjnych, reprivatyzacyjnych oraz restrukturyzacyjnych, najczęściej w dziedzinie rolnictwa i obronności<sup>388</sup>. Do głównych motywów ich powołania zalicza się chęć rozdzielenia politycznych funkcji państwa od funkcji gospodarczych<sup>389</sup>. Zwraca się przy tym uwagę, że sama idea powoływania agencji do realizowania określonych zadań publicznych nie jest niczym nowym. Tendencja ta dała o sobie znać w państwach zachodnich po II wojnie światowej i wynikała ona przede wszystkim z zachodzącego procesu zwiększania się zadań państwa, z którym związany był rozwój biurokracji. Z podobnymi motywami tworzenia agencji można spotkać się także w Polsce, a zachodzące w latach 90-tych XX w. przemiany ustrojowe

---

<sup>386</sup> Uchwała TK z 14 maja 1997 r. W 7/96 sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 1 dekretu z dnia 30 listopada 1945 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz.U. Nr 57, poz. 324) Z.U. z 1997 r. Nr 2 poz. 27, Dz.U. z 1997 r. Nr 53 poz. 346.

<sup>387</sup> I. Lipowicz, Prawo administracyjne pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009 s. 203, A. Wiktorowska, P. Wajda, Agencje administracyjne (w:) System Prawa Administracyjnego, tom 6 pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2011, s. 403.

<sup>388</sup> J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2012, s. 129.

<sup>389</sup> W. Kubala, Agencja – wybrane zagadnienia ustroju prawnego, Prawo Spółek, rok 1998 nr 6, s. 19.

i gospodarcze stworzyły ku temu sprzyjające okoliczności. W istocie więc powołanie agencji i przyznanie im kompetencji, które tradycyjnie były zastrzeżone dla centralnej administracji rządowej spowodowane było dążeniem do zredukowania uciążliwych procedur stosowanych w państwowym aparacie administracyjnym. Wynikało ono przy tym z założenia, że nie wszystkie funkcje gospodarcze muszą być przedmiotem działalności rządowej<sup>390</sup>. Utworzenie wyspecjalizowanych agencji miało więc w swym założeniu wpłynąć na poprawę efektywności zarządzania mieniem państwowym<sup>391</sup>, odbiurokratyzowanie administracji w procesie zarządzania własnością publiczną, obniżenie kosztów oraz usprawnienie zarządu, a także oddzielenie praktycznej działalności gospodarczej od polityki<sup>392</sup>.

Na powołanie omówionych powyżej agencji istotne znaczenie miał także fakt, iż status organizacyjny Skarbu Państwa nie gwarantuje państwu efektywnej obecności w obrocie cywilnoprawnym przy wykorzystaniu instrumentów typowych dla normatywnej konstrukcji osoby prawnej<sup>393</sup>. Każda z nich, mimo że z punktu widzenia organizacyjnego i majątkowego stanowi samodzielny, odrębny od Skarbu Państwa byt prawny, to jednak z administracyjnoprawnego punktu widzenia nie realizuje zadań ustalonych samodzielnie (autonomicznie) przez swoje organy, lecz realizuje wyłącznie „narzucone” ustawą zadania administracyjne<sup>394</sup>. Łączy je cecha działalności w ramach interesu publicznego. Z założenia bowiem żadna z tych agencji nie ma własnych interesów i zadań, a wykorzystując mienie publiczne prowadzi działalność wyróżniającą się parametrem użyteczności publicznej, czy to jak w przypadku Agencji Nieruchomości Rolnych wywieranie wpływu na kształt struktury agrarnej, czy też jak w przypadku Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, poprzez zagospodarowanie zgodnie z interesem bezpieczeństwa publicznego, określonych we właściwych ustawach państwowych nieruchomości<sup>395</sup>. Z tego też względu w doktrynie prawa administracyjnego bywają one określane mianem swoistego ogniwa organizacji administracji publicznej z obszaru administracji gospodarczej, czy też odmianą

---

<sup>390</sup> J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 155.

<sup>391</sup> W. Kubala, *Agencja...*, s. 19.

<sup>392</sup> A. Doliwa, *Ustawowe...*, s. 111, J. Szachulowicz, *Własność publiczna*, s. 155.

<sup>393</sup> A. Doliwa, *Ustawowe...*, s. 111.

<sup>394</sup> K. Kiczka, *Agencja Mienia Wojskowego jako podmiot administracji publicznej* (w:) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego* pod red. Jolanty Blicharz i Jana Bocia, Wrocław 2009, s. 323.

<sup>395</sup> A. Doliwa, *Sposoby...*, s. 111.

zdekoncentrowanego podmiotu administracji rządowej<sup>396</sup>. Ich utworzenie i powierzenie wykonywania przysługujących Skarbowi Państwa uprawnień właścicielskich miało w swym założeniu doprowadzić do tego, że uprawnienia te będą wykonywane w sposób możliwie jak najbardziej efektywny, wykorzystujący mechanizmy wolnorynkowe i oderwany od struktur organów administracji publicznej. Na etapie ich tworzenia istniało bowiem powszechne przekonanie, że zbliżenie ustroju prawnego agencji, ich struktury organizacyjnej i zasad prowadzenia działalności do spółek kapitałowych pozwoli lepiej gospodarować zasobami powierzonego im mienia<sup>397</sup>. Poza zadaniami o charakterze ściśle gospodarczym, ustawodawca, szczególnie w odniesieniu do Agencji Nieruchomości Rolnych i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, nakłada obowiązek realizowania różnorodnych zadań o charakterze publicznym. Podstawą do realizowania tych zadań ma być mienie pozostające w dyspozycji tych agencji oraz środki finansowe uzyskane z gospodarowania tym mieniem.

Sama forma agencji w doktrynie prawa administracyjnego jest oceniana krytycznie<sup>398</sup>. Zwraca się bowiem uwagę, że niejasność i ułomność konstrukcji wprowadzanych pod presją zadań i czasu nie sprzyja rozsądnemu wydatkowaniu środków publicznych. Jednym z motywów tworzenia agencji jest elastyczność działania i kreatywność tego typu podmiotów w porównaniu z organami administracji publicznej. Ich utworzenie niejednokrotnie odbywało się znacznym kosztem, przewyższającym korzyści z tego tytułu. Przepisom normującym działalność poszczególnych agencji zarzuca się bowiem brak przejrzystości i luki prawne, które mogą powodować nadużycia zwalczane potem z wielkim trudem. J. Zimmermann zauważa, że ustawodawca zaczyna zapominać o potrzebie jasnego i jednolitego formowania struktury administracyjnej w państwie, tworząc od przypadku do przypadku, do jednostkowych celów nowe formy organizacyjne, z których każda działa na innych zasadach<sup>399</sup>. Wśród głównych problemów związanych z funkcjonowaniem agencji państwowych należy zwrócić uwagę na nieskuteczność nadzoru względem tych podmiotów. Kwestia ta była niejednokrotnie podnoszona zarówno w literaturze prawniczej<sup>400</sup> jak i w oficjalnych

---

<sup>396</sup> K. Kiczka, *Agencja...*, s. 330.

<sup>397</sup> W. Kubala, *Agencja...*, s. 21.

<sup>398</sup> I. Lipowicz, *Prawo...*, s. 204, J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 129.

<sup>399</sup> J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 129-130

<sup>400</sup> K. Buczyński, *Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań dotyczących innych rządowych agencji powierniczych*, cz. II, *Rejent* rok 2007, Nr 12, s. 93.



dokumentach rządowych<sup>401</sup>. Z punktu widzenia politycznego okoliczność ta paradoksalnie może przemawiać za tworzeniem agencji rządowych i powierzaniem im realizacji kolejnych zadań. W doktrynie zauważa się bowiem, że w warunkach polskich działanie takie może być umotywowane zamiarem zdjęcia z ministrów odpowiedzialności za działalność realizowaną przez te podmioty, które jako formalnie niezależne, nie podlegają wnikliwej kontroli parlamentu, związków zawodowych i opinii publicznej<sup>402</sup>. Podkreśla się więc, że formę organizacyjną agencji należy stosować z wielką ostrożnością<sup>403</sup>. W przypadku agencji, których status jest przedmiotem analizy w niniejszej pracy, krytyczna ocena działalności tych podmiotów znajduje odzwierciedlenie w sprawozdaniach z kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Wydaje się, że w obecnych warunkach gospodarczych, przy aktualnym stanie poszczególnych zasobów, ustawodawca, pomijając wszelkie aspekty natury politycznej, winien na nowo przeanalizować, czy przyjęta forma realizowania zadań publicznych przez te agencje stanowi rozwiązanie najbardziej optymalne z możliwych.

### 3.3. Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa jako odrębny zasób nieruchomości

Na kanwie przekształceń własnościowych związanych z transformacją ustrojową została uchwalona jeszcze jedna ustawa wyodrębniająca z punktu widzenia przedmiotowego określoną kategorię nieruchomości Skarbu Państwa i poddająca ją szczególnemu reżimowi prawnemu. Tą ustawą jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Wejście w życie tej ustawy miało stanowić odpowiedź na potrzebę wprowadzenia regulacji zapewniającej zachowanie, ochronę i powiększanie zasobów leśnych. Zadanie to było o tyle utrudnione, że mimo iż

---

<sup>401</sup> Raport z prac Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji Programu „Tanie Państwo” (za okres 4 listopada 2005 r. - 30 grudnia 2005 r.), Warszawa 30 grudnia 2005 r. s. 65. Na problem ten zwracał uwagę także Minister Obrony Narodowej w trakcie dyskusji nad rządowym projektem nowelizacji ustawy stawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1945 Sejm RP VI kadencji). Minister uzasadniając postulat zakładający przyjęcie bezpośredniej podległości Wojskowej Agencji Mieszkaniowej względem Ministra Obrony Narodowej, zwrócił uwagę że wynikał on z zachodzących w przeszłości sytuacji, w których jego polecenia nie były realizowane przez organy czy to Agencji Mienia Wojskowego, czy też Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Zdaniem Ministra, taka sytuacja nie może zdarzać się w instytucjach wojskowych. Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP VI Kadencji z 20 maja 2009 r., s. 9. Tak również Z. Truszkiewicz, *Powierzenie...*, s. 331 i cyt. tam literatura.

<sup>402</sup> A. Koronowski, *Gospodarcze uwarunkowania i konsekwencje działania agencji rządowych (w:)* Agencje rządowe pod red. J. Jezierskiego, Warszawa 1996, s. 12.

<sup>403</sup> I. Lipowicz, *Prawo...*, s. 204.

w tradycji polskiej legislacji gospodarka leśna stanowiła przedmiot odrębnej regulacji, to jednak przyjmowane mechanizmy nie zabezpieczały dotychczas lasom należytej ochrony przed postępującą degradacją. Była ona pogłębiania mimo załączków administracji leśnej, które wykształciły się pod zaborami<sup>404</sup>. Po odzyskaniu niepodległości podstawowymi aktami normującymi kwestię gospodarki leśnej były postanowienie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1918 r. w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów<sup>405</sup> oraz dekret Naczelnika Państwa z dnia 16 stycznia 1919 r. o organizacji ochrony urzędów lasów<sup>406</sup>. Dla ustawodawstwa leśnego Polski międzywojennej oraz regulacji późniejszych charakterystyczny był dualizm polegający na tym, że odrębne akty prawne dotyczyły lasów państwowych i niepaństwowych<sup>407</sup>. Jeżeli chodzi o lasy państwowe, to mimo szeregu działań podejmowanych w celu ujednolicenia przepisów dotyczących gospodarki leśnej i stworzenia efektywnych struktur administracji leśnej, ustawodawstwo zaborcze w tym zakresie zostało wyeliminowane dopiero na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych<sup>408409</sup>. Prawdziwe wyzwanie i niekwestionowany wpływ na obecny kształt obecnych przepisów dotyczących gospodarki leśnej wywarł natomiast dekret z 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym<sup>410</sup>, w którym wprowadzono stwierdzenie, że ogólna powierzchnia lasów i gruntów leśnych w lasach państwowych nie może się zmniejszać. Po II wojnie światowej, w wyniku następujących pod wpływem radzieckim zmian ustrojowych dotyczących gospodarki narodowej, w której podstawowe znaczenie przypisywano centralnemu planowaniu i opieraniu tej gospodarki na własności państwowej, nastąpiło znaczne powiększenie zasobów lasów państwowych. Państwo polskie przejmowało nie tylko funkcjonujące przedsiębiorstwa przemysłu drzewnego takie jak tartaki, czy zakłady przerobu drewna, ale przede wszystkim dokonało nacjonalizacji majątków leśnych. Podstawowymi aktami sankcjonującymi tę nacjonalizację był dekret PKWN

---

<sup>404</sup> D. Tyrawa, Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe (w:) Administracja publiczna, Tom I - Ustrój administracji państwowej. Komentarz pod red. B. Szmulik oraz K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, s. 1256-1257.

<sup>405</sup> Dz. Praw z 1919 r. Nr 3 poz. 86.

<sup>406</sup> Dz. Praw Nr 8 poz. 117 ze zm.

<sup>407</sup> W. Radecki, Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012, s. 18.

<sup>408</sup> D. Tyrawa, Państwowe..., s. 1259.

<sup>409</sup> Dz. U. Nr 36 poz. 336 ze zm.

<sup>410</sup> Dz. U. Nr 75, poz. 533 ze zm.

z 6 września 1944 r. o reformie rolnej<sup>411</sup>, dekret PKWN z 12 grudnia 1944 r. o upaństwowieniu lasów<sup>412</sup> oraz ustawa z 3 stycznia 1946 r. o przejęciu na własność państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej<sup>413</sup>. Przeprowadzenie nacjonalizacji lasów i przedsiębiorstw leśnych doprowadziło do zasadniczej zmiany struktury własnościowej. Dość powiedzieć, że w 1937 roku udział lasów państwowych wynosił 38,7% ogólnej powierzchni leśnej, podczas gdy w 1946 r. było to 85,1% powierzchni leśnej<sup>414</sup>. Organizacja gospodarki leśnej, urzeczywistniająca założenia ustrojowe państwa socjalistycznego, została natomiast określona w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym<sup>415</sup>.

Uchwalenie obecnie obowiązującej ustawy z 28 września 1991 r. o lasach było ściśle związane z przewartościowaniem znaczenia funkcji lasu ze względu na rozwój cywilizacyjny kraju, jaka nastąpiła po dokonanej transformacji ustrojowej. Ustawa ta nie podważyła znaczenia dominującej przed jej uchwaleniem produkcyjnej funkcji lasów, niemniej jednak jej przepisy zwróciły uwagę na konieczność trwałego zachowania ich wielofunkcyjnego użytkowania zarówno przez obecne, jak i przyszłe pokolenia<sup>416</sup>. Zgodnie z przyjętymi przez ustawodawcę założeniami, przepisy tej ustawy mają odpowiadać za realizację dwóch podstawowych celów. Świadczy o tym treść art. 1 tej ustawy, w którym wskazano, że ustawa określa zasady zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową. Z przepisu tego wynika więc, że po pierwsze celem tej ustawy jest szeroko rozumiana funkcja ochronna i prewencyjna, na którą składają się zachowanie, ochrona i powiększanie zasobów leśnych. Po drugie natomiast wyeksponowane zostaje gospodarcze znaczenie lasów<sup>417</sup>. W doktrynie podkreśla się, że sens ustawy o lasach sprowadza się do wyważania dwóch sprzecznych wartości jakimi są zapewnienie ochrony lasom oraz prowadzenie gospodarki leśnej i ich godzenia ze sobą w duchu zasady zrównoważonego rozwoju rozumianej jako

---

<sup>411</sup> Dz. U. Nr 4 poz. 17 ze zm.

<sup>412</sup> Dz. U. Nr 15 poz. 82 ze zm.

<sup>413</sup> Dz. U. Nr 3 poz. 17.

<sup>414</sup> W. Radecki, *Ustawa...*, s. 19.

<sup>415</sup> Dz. U. Nr 63 494 ze zm.

<sup>416</sup> D. Tyrawa, *Państwowe...*, s. 1263.

<sup>417</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o lasach. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 18-19.

prorowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom<sup>418</sup>.

Warte podkreślenia jest to, że w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, ustawodawca odszedł od tradycji odrębnego uregulowania problematyki lasów państwowych i niepaństwowych, czego wyrazem jest treść art. 2 tej ustawy. W doktrynie podkreśla się, że treść tego przepisu jest wyrazem jednego z najważniejszych założeń ustawy, według którego leśnictwo jest jedno, niezależnie od tego, czyją własnością jest las<sup>419</sup>. Taki zabieg legislacyjny wynikał z uznania ustawodawcy dla gospodarczych, zdrowotnych, klimatycznych i krajobrazowych funkcji lasów<sup>420</sup>. Z tego też względu przepisy wprowadzone w celu zapewnienia realizacji tych wszystkich funkcji w znaczny sposób ingerują w treść prawa własności gruntów leśnych. Zgodnie bowiem z art. 8 tej ustawy, zapewnienie zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów stanowi obowiązek wszystkich ich właścicieli, bez jakiegokolwiek zróżnicowania podmiotowego. Jako podstawę trwale zrównoważonej gospodarki leśnej<sup>421</sup> należy więc przyjąć model lasu wielofunkcyjnego, przy jednoczesnym wyłączeniu możliwości realizacji wyłącznie funkcji produkcyjnej lasu<sup>422</sup>. Nie oznacza to jednak, że reżim prawny dla lasów państwowych i lasów niepaństwowych jest tożsamy. Wprost przeciwnie. Ustawodawca w odmienny sposób uregulował takie kwestie jak chociażby nadzór nad gospodarką leśną (art. 5 ust. 1), sposób określenia zadań właścicieli lasów (art. 9 ust. 2), właściwość organów do wydania decyzji o zmianie lasu na użytek rolny (art. 13 ust. 3), rodzaj wymaganego do sporządzenia planu urządzenia lasu (art. 19 ust. 2), czy też wstęp do lasu (art. 28). Podstawowym kryterium zróżnicowania tych reżimów prawnych jest osoba właściciela lasu. Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, iż gospodarka leśna, z racji jej ścisłego powiązania z problematyką ochrony środowiska, podlega ścisłej

---

<sup>418</sup> B. Rakoczy, Ustawa..., s. 20-21.

<sup>419</sup> W. Radecki, Ustawa..., s. 31.

<sup>420</sup> J. Szachulowicz, Obrót lasami, Przegląd Sądowy, rok 1995 nr 3 s. 36.

<sup>421</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1a ustawy o lasach, określenie „trwale zrównoważona gospodarka leśna” oznacza działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności i zdolności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i społecznych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów.

<sup>422</sup> M.A. Zalewski, Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego, *Studia Iuridica Toruniensia*, tom V, s. 58.

reglamentacji prawnej, zaś sfera uprawnień właścicieli lasów doznaje poważnych ograniczeń, także w przypadku lasów niepaństwowych<sup>423</sup>.

Z punktu widzenia celów niniejszej pracy istotne jest jeszcze jedno zastrzeżenie. Wskazano wyżej, że w przepisach ustawy o lasach ustawodawca różnicuje reżim prawny dla lasów państwowych i niepaństwowych. Do ustalenia pozostaje więc, w jaki sposób należałoby w ramach tego dychotomicznego podziału sklasyfikować lasy stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego. W poprzednich częściach niniejszej pracy zwracano bowiem uwagę, że nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego mogą na równi z nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zostać potraktowane jako nieruchomości publiczne. Ustawodawca w przepisach ustawy o lasach zastosował jednak inną systematykę. Lasy stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, bez względu na ich publicznoprawny charakter, należy bowiem sklasyfikować w kategorii lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa<sup>424</sup>. Przepisy ustawy o lasach nie tworzą odrębnej kategorii lasów publicznych<sup>425</sup>. Wydaje się, że takie podejście wynikało przede wszystkim z faktu, iż zarówno na etapie opracowywania przepisów ustawy o lasach jak i obecnie, lasy państwowe stanowią zdecydowanie dominujący odsetek wśród ogólnej powierzchni lasów<sup>426</sup>. Lasy te w szczególności były wyłączone z procesu komunalizacji<sup>427</sup>.

---

<sup>423</sup> Wyrok TK z 28 czerwca 1994 r. K 14/93, OTK z 1994 r. Nr 1 poz. 13, T. Suski, Ograniczenia prawa własności w zakresie korzystania z gruntów wynikające z ustawy o lasach, Prawo i Środowisko, rok 2013, Nr 1, s. 74 i nast.

<sup>424</sup> B. Rakoczy, Ustawa..., s. 25.

<sup>425</sup> Taka kategoria została stworzona dla potrzeb opracowania statystyk przez Główny Urząd Statystyczny stanowiących podstawę opracowania raportu o stanie lasów w Polsce i obejmuje ona lasy pozostające w zarządzie PGL „Lasy Państwowe”, lasy w zarządzie parków narodowych oraz lasy stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego. Zob. Mały Rocznik Statystyczny Polski, Warszawa 2013, s. 348, Raport o stanie lasów w Polsce w 2012 roku, s. 9.

<sup>426</sup> Według standardu przyjętego dla ocen międzynarodowych, uwzględniającego grunty związane z gospodarką leśną, powierzchnia lasów Polski na dzień 31.12.2012 r. wynosiła 9,37 mln ha. Wielkość ta zalicza Polskę do grupy krajów o największej powierzchni lasów w regionie (po Francji, Niemczech i Ukrainie). W zarządzie PGL „Lasy Państwowe” pozostawało 77,3% ogólnej powierzchni lasów. Zob. raport o stanie lasów w Polsce w 2012 roku, s.9. Dokument ten jest dostępny na stronach internetowych PGL „Lasy Państwowe”.

<sup>427</sup> W orzecznictwie za bezsporne uważa się, że grunty leśne wchodzące w dniu 27 maja 1990 r. w skład państwowego gospodarstwa leśnego nie mogły podlegać komunalizacji w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191), ponieważ w dacie wejścia tej ustawy w życie obowiązywała ustawa z dnia 20 grudnia 1949 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. Nr 63, poz. 494 ze zm.), zgodnie z którą państwowe lasy i grunty leśne stanowiły państwowe gospodarstwo leśne, nad którym nadzór sprawował Minister Leśnictwa – naczelny organ administracji rządowej, to zaś powoduje, że nieruchomość taka nie podlega komunalizacji (zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 26 stycznia 2007 r. I SA/Wa 1825/06, wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2008 r., I OSK 935/07, wyrok WSA

Nie zmienia to jednak faktu, że jednostki samorządu terytorialnego mogły stać się właścicielami nieruchomości, na których znajduje się las na podstawie zarówno czynności prawnych *inter vivos* jak i *mortis causa*<sup>428</sup>. Co więcej, ustawodawca w przepisach ustawy o lasach, także w odniesieniu do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa, wprowadza rozwiązania prawne pozwalające na realizację podstawowego celu ustawy, jakim jest zapewnienie ochrony lasów i prowadzenia zrównoważonej gospodarki leśnej. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia w wykonywaniu prawa własności, w równym stopniu ingerują w prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego jak i innym podmiotom. Z tego też względu tworzenie odrębnego reżimu prawnego dla lasów stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, czy też przyporządkowywanie ich do reżimu prawnego zastrzeżonego do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa nie wydaje się konieczne.

Na obecny kształt zasobów pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasu Państwowego” niebagatelny wpływ wywołała ustawa z dnia 6 września 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>429</sup>. W odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa usankcjonowała ona ich nacjonalizację dokonaną na podstawie przepisów państwa socjalistycznego. Ustawa ta co do zasady, wyłączyła bowiem lasy państwowe i zasoby przyrodnicze parków narodowych nie tylko z procesów prywatyzacyjnych, ale z jakichkolwiek przekształceń własnościowych. Takie rozwiązanie wynikało poniekąd z zaaprobowania tezy wygłoszonej przez A. Loreta jeszcze w okresie międzywojennym zgodnie z którą, tylko państwo, z racji posiadanych możliwości, mogło w sposób rzetelny, przy uwzględnieniu przesłanek społecznych, ekonomicznych i kulturalnych, z właściwą troską zajmować się

---

w Warszawie z 16 grudnia 2010 r. I SA/Wa 419/10, Orzeczenia dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy komunalizacyjnej z 10 maja 1990 r. składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3, nie stają się mieniem komunalnym, m.in. wówczas gdy służą wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości organów administracji rządowej, sądów oraz organów władzy państwowej lub też należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponadwojewódzkim.

<sup>428</sup> Zgodnie z art. 935 k.c. gmina ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy jest spadkobiercą ustawowym w razie braku małżonka spadkodawcy, jego krewnych i dzieci małżonka spadkodawcy, powołanych do dziedziczenia z ustawy. Dopiero wówczas, gdy ostatniego miejsca zamieszkania spadkodawcy w Rzeczypospolitej Polskiej nie da się ustalić albo ostatnie miejsce zamieszkania spadkodawcy znajdowało się za granicą, to zgodnie z tym przepisem spadek przypada Skarbowi Państwa jako spadkobiercy ustawowemu.

<sup>429</sup> Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

problematyką lasu<sup>430</sup>. W art. 7 tej ustawy wskazano jedynie, że roszczenia osób fizycznych, byłych właścicieli lub ich spadkobierców, z tytułu utraty własności zasobów wymienionych w art. 1, zaspokojone zostaną w formie rekompensat wypłaconych ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia o zapłatę rekompensaty. Niewydanie odrębnych przepisów, o których mowa w tym artykule, nie uzasadnia również odpowiedzialności Skarbu Państwa za tzw. zaniechanie legislacyjne<sup>431</sup>. Celem tej regulacji było jedynie wyrażenie woli ustawodawcy, aby przyszła realizacja żądań reprywatyzacyjnych byłych właścicieli bądź ich spadkobierców, realizowana na podstawie odrębnych przepisów, miała postać pieniężnych rekompensat, a tym samym, aby odbyła się z zachowaniem zasobów określonych w art. 1 ustawy, bez dokonywania zmian własnościowych<sup>432</sup>.

Do pełnej charakterystyki zasobu pozostającego w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” niezbędne jest prawidłowe zdefiniowanie pojęcia lasu. Do tego pojęcia odwołuje się bowiem ustawodawca w art 4 ust. 1 ustawy o lasach określając przedmiot zarządu sprawowanego przez ten podmiot.

Pojęcie lasu zostało zdefiniowane w art. 3 ustawy o lasach. Przytoczony wyżej przepis wskazuje, że lasem jest grunt spełniający określone kryteria. Po pierwsze lasem jest więc grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków. Lasem jest także grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne. W ustawach szczególnych można spotkać również inne definicje lasu. Pojęcie to

---

<sup>430</sup> D. Tyrawa, Państwowe..., s. 1259.

<sup>431</sup> Uchwała SN z 20 grudnia 2012 r. III CZP 94/12, OSNC z 2013 r. Nr 7-8 poz. 85, wyroki SN z dnia 6 września 2012 r., I CSK 59/12 (OSNC z 2013 r., Nr 4, poz. 51) oraz I CSK 77/12 i I CSK 96/12 (nie publ.)

<sup>432</sup> Wyrok SN z 5 października 2007 r., I CSK 223/07, OSNC-ZD z 2008 r., Nr B, poz. 47.

zostało zdefiniowane chociażby w przepisach ustawy o podatku leśnym<sup>433</sup>, natomiast w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ustawodawca określił znaczenia pojęcia grunt leśny<sup>434</sup>. Niemniej jednak, z uwagi na charakter przepisów zawartych w ustawie o lasach, należy przyjąć, że definicja wskazana w jej art. 3 ma podstawowe znaczenie dla całego systemu prawnego. Wykładnia art. 3 ustawy o lasach zawierającego legalną definicję lasu niejednokrotnie była przedmiotem orzeczeń sądowych. Orzecznictwo zwraca przede wszystkim uwagę, że o tym, czy dany grunt jest lasem w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach decyduje, co do zasady, w pierwszej kolejności zapis w ewidencji gruntów. Tego dowodu nie mogą samodzielnie kwestionować organy podatkowe, poprzez klasyfikowanie danego gruntu jako lasu wyłącznie w oparciu o definicję ustawową zawartą w powyższej ustawie i z pominięciem zapisu w ewidencji gruntów<sup>435</sup>. Zapisy te co do zasady winny odzwierciedlać faktyczny stan danego gruntu. Czasowy brak roślinności leśnej nie jest jednak podstawą do przeklasyfikowania gruntu leśnego na nieleśny. Gdyby dopuścić taką możliwość, każdy właściciel lasu poprzez wykarczowanie go (pozbawienie lasu roślinności) mógłby doprowadzić swój teren do utraty charakteru leśnego. Taka sytuacja z punktu widzenia ratio legis ustawy z 1991 r. o lasach jest niedopuszczalna<sup>436</sup>.

W orzecznictwie można spotkać się również ze stanowiskiem, że w świetle art. 3 pkt 1 ustawy o lasach - za las należy uznać także grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a, b, i c tej ustawy (nie jest przeznaczony do produkcji leśnej, nie stanowi rezerwatu przyrody ani nie został wpisany do rejestru zabytków). Przy takim założeniu dodatkowe kryteria miałyby dotyczyć gruntów o obszarze co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej<sup>437</sup>. Z takim

---

<sup>433</sup> Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 465) Lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy.

<sup>434</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205) gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty określone jako lasy w przepisach o lasach, grunty zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, a także grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

<sup>435</sup> Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 2006 r. II FSK 842/05, LEX nr 242985, wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 r. II FSK 1291/09, wyrok NSA z 11 maja 2011 r. II FSK 11/10, wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2012 r. II FSK 984/11, LEX nr 1364168.

<sup>436</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2011 r. IV SA/Wa 540/11, LEX nr 995652.

<sup>437</sup> Postanowienie SN z dnia 20 września 2012 r. IV CSK 41/12, LEX nr 1232472, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2012 r. II SA/Bk 132/12, LEX nr 1145729, wyrok SN z dnia 28 stycznia 2009 r. IV CSK 353/08, OSNC-ZD z 2009 r. Nr 4 poz. 99



stanowiskiem nie można się jednak zgodzić. Definicja ustawowa lasu nie ogranicza się bowiem tylko do kryterium powierzchni i rodzaju roślinności znajdującej się na tej powierzchni. Poza tymi przesłankami art. 3 pkt 1 ustawy o lasach wprowadza wymóg by za las uznawać grunt, który poza przesłankami wyżej wymienionymi, nadto jest przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowi rezerwat przyrody lub wchodzi w skład parku narodowego albo jest wpisany do rejestru zabytków<sup>438</sup>. Innymi słowy, kryteria podstawowe: przyrodnicze, przestrzenne i przeznaczenia, muszą być spełnione łącznie, by można było mówić o lesie w znaczeniu art. 3 pkt 1 ustawy o lasach. To, że dany grunt jest lasem w znaczeniu przyrodniczym, nie oznacza, że jest lasem w znaczeniu prawnym<sup>439</sup>.

W doktrynie wskazuje się, że ustawodawca w przepisie tym nieprzypadkowo utożsamia las z gruntem o określonej powierzchni, przeznaczeniu, sposobie zagospodarowania, czy cechach przyrodniczych. Taki zabieg legislacyjny w swym założeniu miał oderwać pojęcie lasu od kwestii własnościowych. W istocie więc pojęcie lasu nie jest kategorią cywilnoprawną<sup>440</sup>. Nie można utożsamiać tego pojęcia z pojęciem nieruchomości leśnej. W dalszym ciągu aktualne jest zatem stanowisko L. Jastrzębskiego, który pod rządami ustaw uchylonych przez obecnie obowiązującą ustawę o lasach stwierdził, że „pod względem cywilistycznym pojęcie nieruchomości leśnej nie istnieje”<sup>441</sup>. Pod pojęciem lasu rozumieć należy zatem fragment powierzchni ziemskiej wyodrębniony na podstawie kryteriów wskazanych w art. 3 ustawy o lasach<sup>442</sup>. Z punktu widzenia tej definicji jest bez znaczenia, czy część powierzchni spełniająca kryteria wskazane w tym przepisie stanowi wydzieloną geodezyjnie działkę gruntu. Bez znaczenia jest także, czy taka część powierzchni ziemskiej stanowi samodzielną nieruchomość czy też wraz z innymi działkami wchodzi w skład jednej bądź wielu nieruchomości. Las może więc funkcjonować w ramach nieruchomości jako jeden z szeregu użytków gruntowych<sup>443</sup>. Gdyby dla potrzeb definicji lasu ustawodawca chciał odnieść się do kryterium własnościowego, wówczas w miejsce gruntu posłużyłby się pojęciem nieruchomości. Zgodnie bowiem z definicją nieruchomości zawartą w art 46 k.c.

---

<sup>438</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2011 r. I SA/Wa 2272/10 Orzeczenie dostępne w CBOSA <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>439</sup> W. Radecki, *Ustawa...*, s. 39-40.

<sup>440</sup> M.A. Zalewski, *Przeniesienie własności lasu (w:) Prawo rolne. Problemy teorii i praktyki* pod red. R. Budzinowskiego i A. Zielińskiego, Kluczbork 2002, s. 190.

<sup>441</sup> L. Jastrzębski, *Lasy nie stanowiące własności państwa a zagadnienia kodyfikacji prawa rolnego*, Państwo i Prawo, rok 1975, Nr 3, s. 105.

<sup>442</sup> M.A. Zalewski, *Przeniesienie...*, s. 190.

<sup>443</sup> M.A. Zalewski, *Przeniesienie...*, s. 191.

pojęcie to jest ściśle powiązane z kryterium własnościowym. Kryterium to w istocie decyduje o wyodrębnieniu nieruchomości w rozumieniu tego przepisu. Treść ustawowej definicji lasu nie pozwala więc na proste stwierdzenie, że las jest szczególnego rodzaju nieruchomością gruntową. Brak odniesienia się w definicji lasu zawartej w art. 3 ustawy o lasach do pojęcia nieruchomości gruntowej świadczy, o tym, że pojęcie lasu jest całkowicie niezależne i oderwane od pojęcia nieruchomości gruntowej<sup>444</sup>.

Pojęcie lasu winno być zatem w taki sam sposób definiowane w przypadku lasów państwowych jak i lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. Wydaje się, że zderzenie tych pojęć w sposób nieuchronny nastąpi jednak przy próbie jednoznacznego sklasyfikowania danej nieruchomości w ramach jednej z tych kategorii. Jak już wyżej wskazano, kryterium własnościowe ma w tym zakresie decydujące znaczenie. Czy jednak o kryterium własnościowym lasu decyduje własność nieruchomości, na której się on znajduje? Jak rozstrzygnąć problem urządzenia lasu na cudzym gruncie? Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymaga przeprowadzenia rozważań dotyczących charakteru prawnego lasu, które wykraczają poza zakres niniejszej pracy. W szczególności, ustalenia wymaga, czy las można traktować analogicznie jak gospodarstwo rolne, czy przedsiębiorstwo jako pewien zbiór składników materialnych i niematerialnych. Wówczas pojęcie lasu byłoby poniekąd równoznaczne z pojęciem gospodarstwa leśnego, którego składnikami byłyby grunty spełniające kryteria wskazane w art. 3 ustawy o lasach.

Jeżeliby przyjąć taką możliwość wówczas dla potrzeb ustalenia kryterium własnościowego lasu kwestia prawa własności nieruchomości gruntowej przestałaby mieć jakiegokolwiek znaczenie. Las stanowiący własność Skarbu Państwa mógłby więc przykładowo zostać urządzony na dzierżawionym gruncie. Wydaje się, że taka też myśl przyświecała ustawodawcy, skoro w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy definiując pojęcie właściciela lasu wskazał, że użyte w ustawie określenie „właściciel lasu” oznacza osobę fizyczną lub prawną będącą właścicielem albo użytkownikiem wieczystym lasu oraz osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej będącą posiadaczem samoistnym, użytkownikiem, zarządcą lub dzierżawcą lasu. Zdaniem W. Radeckiego oczywistym jest jednak, że użytkownik, zarządcą lub dzierżawca lasu nie jest jego właścicielem, gdyż sens regulacji zamieszczonej w art. 6 ust. 1 pkt 3 polega na tym, że jeżeli obowiązek jest kierowany do właściciela lasu to

---

<sup>444</sup> M.A. Zalewski, *Przeniesienie...*, s. 191.

obciąża jego użytkownika, zarządcę lub dzierżawcę<sup>445</sup>. W doktrynie zwraca się więc uwagę, że pojęcie własności lasu nie jest ścisłe i w istocie stanowi skrót myślowy, który odnosi się do prawa własności w stosunku do nieruchomości spełniających w całości bądź w części ustawowe przesłanki uznania jej za las<sup>446</sup>.

Oczywiście przyjęcie takiego założenia w sposób zdecydowany ułatwia rozstrzygnięcie ewentualnych dalszych problemów, które mogą wystąpić w praktyce, jak chociażby kwestia przeniesienia własności lasu w drodze czynności cywilnoprawnych. Przy takim założeniu przedmiotem tych czynności byłoby w istocie określone prawo do nieruchomości gruntowej (własność lub użytkowanie wieczyste), odpowiadającej części powierzchni ziemskiej spełniającej kryteria określone w art. 3 ustawy o lasach<sup>447</sup>. Wydaje się jednak, że na przedstawione zagadnienie można spojrzeć z innej strony. Mimo konstrukcyjnej wadliwości treści art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach definiującego pojęcie właściciela lasu<sup>448</sup>, wydaje się, że ustawodawca w sposób nieprzypadkowy dobrał katalog uprawnień względem gruntu spełniającego ustawowe przesłanki warunkujące jego sklasyfikowanie jako las. Zarówno właściciel, użytkownik wieczysty, posiadacz samoistny, użytkownik jak i dzierżawca są uprawnieni do pobierania pożytków z rzeczy. Przy takim założeniu, mówiąc o właścicielu lasu można przyjąć, że chodzi tu o osobę prowadzącą gospodarstwo leśne<sup>449</sup>, uprawnioną do czerpania pożytków

---

<sup>445</sup> W. Radecki, Ustawa..., s. 45.

<sup>446</sup> M.A. Zalewski, Przeniesienie..., s. 191.

<sup>447</sup> B. Jeżyńska, Z cywilnoprawnych zagadnień sprzedaży lasów przez osobę fizyczną, Rejent rok 1993, nr 8 s. 50.

<sup>448</sup> Przepis ten w swym obecnym brzeniu niczego nie wyjaśnia. Wskazuje on bowiem że właścicielem lasu jest w szczególności osoba fizyczna lub osoba prawna będąca właścicielem lasu. Parafrazując treść tego przepisu można stwierdzić, że właścicielem lasu jest właściciel lasu. Dalsza treść tego przepisu również jest niezrozumiała. Z jurydycznego punktu widzenia nie można być jednocześnie właścicielem lasu będąc jego dzierżawcą, użytkownikiem, czy też użytkownikiem wieczystym. W takim przypadku prawo o szerszej treści, a więc prawo własności konsumuje każde inne prawo do nieruchomości o węższej treści. Innymi słowy słabsze prawo wygasa na skutek konfuzji. Gdyby ustawodawcy w istocie chodziło o to, aby zakres zastosowania przepisów dotyczących właściciela lasu rozszerzyć na osoby legitymujące się innym tytułem do gruntu (użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawa), czy też pozostające w określonym prawnie chronionym stanie faktycznym (posiadanie samoistne, zarząd) wówczas winien przyjąć inne rozwiązanie. Takowy skutek mógłby zostać osiągnięty przykładowo poprzez wskazanie, że do takich osób przepisy dotyczące właścicieli lasu stosuje się odpowiednio.

<sup>449</sup> W doktrynie podjęto próbę określenia statusu prawnego indywidualnego gospodarstwa leśnego w kontekście możliwości zastosowania rozwiązań prawnych analogicznych jak w przypadku gospodarstw rodzinnych stanowiących zgodnie z art. 23 Konstytucji RP podstawę ustroju rolnego Państwa. W opracowaniach tych indywidualne gospodarstwo leśne jest traktowane jako grunty leśne (zalesione, bądź przejściowo pozbawione drzewostanu) wraz z infrastrukturą leśną, użytkowane – przez osobę fizyczną, bądź inny podmiot prawa prywatnego – zgodnie z zasadami trwałej gospodarki leśnej. M. Geszprych, Identyfikacja lasu i indywidualnego gospodarstwa leśnego w polskim systemie prawnym – uwagi de lege lata i de lege ferenda, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska, rok 2011, Nr 2, s. 21 i nast.

z tego lasu. Nie wydaje się bowiem do obrony teza, że po wyrębie przeprowadzonym w czasie trwania umowy dzierżawy, dzierżawca gruntu leśnego jest w dalszym ciągu dzierżawcą drewna pozyskanego z tej nieruchomości. Wręcz przeciwnie, będąc uprawnionym do pobierania pożytków, posiada on pełnię uprawnień właścicielskich względem takiego drewna, a co za tym idzie może w stosunku do niego dokonywać wszelkich czynności rozporządzających. Z chwilą odłączenia od gruntu jako pożytek naturalny z rzeczy<sup>450</sup> uzyskuje ono status rzeczy mogącej być samodzielny przedmiotem prawa (*fructus percepti*). Za przyjęciem takiego kierunku wykładni przemawia również treść art. 38 ust. 1 ustawy o lasach, w którym ustawodawca jako przedmioty sprzedaży odrębnie wymienia lasy, grunty i inne nieruchomości Skarbu Państwa znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych. Bez żadnych zastrzeżeń mógłby on jednak zostać zaaprobowany wówczas, gdyby ustawodawca w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o lasach wskazał, że pojęcie właściciela lasu oznacza nie tyle osobę posiadającą określony tytuł prawny do lasu, co do nieruchomości leśnej. Wydaje się, że przy obecnym brzmieniu tego przepisu jedynym dającym się zaaprobować rozwiązaniem jest przywołany wyżej pogląd wyrażony przez M.A. Zalewskiego, zgodnie z którym pojęcie własności lasu stanowi skrót myślowy, który odnosi się do prawa własności w stosunku do nieruchomości spełniających w całości bądź w części ustawowe przesłanki uznania jej za las<sup>451</sup>. Istota definicji właściciela lasu, zawartej w art. 6 ust. 1 pkt 3 u.l. sprowadza się natomiast, tak jak chce tego W. Radecki, do zrównania pozycji właściciela nieruchomości leśnej z podmiotami dysponującymi innymi tytułami do takich nieruchomości w zakresie realizacji obowiązków nałożonych w przepisach tej ustawy na właścicieli lasu<sup>452</sup>.

---

<sup>450</sup> W postanowieniu z 28 marca 2012 r. (I KZP 1/12, OSNKW z 2012 Nr 5 poz. 47) Sąd Najwyższy stwierdził, że drzewa rosnące w lesie, wycięte w ramach prawidłowej gospodarki leśnej, na co wskazuje posiadanie świadectwa legalności pozyskania drewna, stanowią pożytki rzeczy (nieruchomości - lasu) w rozumieniu art. 53 § 1 k.c. Tak również wyrok SN z dnia 29 stycznia 1971 r., III CRN 441/70, LEX nr 6865 przywołany jako trafny przez E. Skowrońską-Bocian (w:) Kodeks cywilny..., s. 269 oraz uchwała SN z dnia 23 października 1975 r. III CZP 71/75, OSNC z 1976 r. Nr 5 poz. 100; odmiennie SN w wyroku z dnia 18 października 2000 r., III KKN 200/98, LEX nr 51079.

<sup>451</sup> M.A. Zalewski, *Przeniesienie...*, s. 191.

<sup>452</sup> W. Radecki, *Ustawa...*, s. 45. Tak również wyrok WSA w Bydgoszczy z 1 grudnia 2011 r. II SA/Bd 1139/11. W podobnym tonie wypowiada się także B. Rakoczy, *Ustawa...*, s. 55. Z punktu widzenia zastosowanej techniki legislacyjnej taki kierunek wykładni budzi wątpliwości. Gdyby ustawodawca w istocie chciał zrównać pozycję właściciela lasu z podmiotami legitymującymi się innymi tytułami prawnymi do nieruchomości stanowiącej las z pewnością posłużyłby się innym sformułowaniem. Takie sformułowanie mogłoby przykładowo brzmieć, że ilekroć w przepisach niniejszej ustawy jest mowa o właścicielu lasu należy przez to rozumieć także... Takie rozwiązanie, choć nadal logicznie niedoskonałe, w sposób bardziej precyzyjny oddawałoby intencję ustawodawcy.

Jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii własności lasu jest niezwykle istotne przy ustalaniu katalogu składników majątkowych pozostających w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. W tym przypadku kryterium własnościowe jest bowiem ściśle powiązane z definicją lasu zawartą w art. 3 u.l. Jest to o tyle istotne, że treść art. 4 ust. 1 u.l. niesie za sobą daleko idące konsekwencje. Po pierwsze, jeżeli dana nieruchomość stanowi własność Skarbu Państwa, a jednocześnie w całości bądź w części spełnia kryteria warunkujące jej sklasyfikowanie jako las, to takim lasem, o ile nie zachodzi jedno z wyłączeń zawartych w art. 4 ust. 2 u.l., może zarządzać jedynie Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”. W żadnym innym akcie prawnym ustawodawca nie wyposażył jakiegokolwiek organu administracji publicznej bądź innego podmiotu do zarządzania takim lasem. Samo powierzenie zarządu takim lasem następuje z mocy prawa i nie zachodzi konieczność zawierania na tę okoliczność jakiegokolwiek umowy<sup>453</sup>.

Do ustalenia pozostaje jednak treść i charakter prawny zarządu Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” względem lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. W szczególności należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy zakres uprawnień wynikających z tego zarządu pokrywa się w pełni z uprawnieniami właścicielskimi przysługującymi Skarbowi Państwa względem nieruchomości stanowiącej w całości bądź w części grunt spełniający kryteria określone w art. 3 u.l. Jak już wyżej wskazano, pojęcie zarządu odnosi się do lasu a nie do nieruchomości leśnej. Nie zmienia to jednak faktu, że zgodnie z przyjętym powyżej kierunkiem wykładni w zakresie własności lasu, źródłem wszelkich uprawnień właścicielskich względem lasu będzie prawo własności nieruchomości gruntowej, na której ten las się znajduje. Tradycyjnie przyjmuje się, że na treść podmiotowego prawa własności składają się trzy podstawowe uprawnienia, tj. prawo korzystania z rzeczy (*ius utendi-fruendi*), prawo rozporządzania rzeczą (*ius disponendi*) i prawo posiadania rzeczy (*ius possidendi*). Te trzy elementy stanowią trzon treści prawa własności, chociaż jej nie wyczerpują<sup>454</sup>. Skarb Państwa jako uosobienie państwa w zakresie stosunków cywilnoprawnych jest osobą prawną wykazującą swoiste cechy, których nie sposób

---

<sup>453</sup> B. Rakoczy, Ustawa..., s. 32.

<sup>454</sup> A. Stelmachowski, Wykonywanie prawa własności (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 232.

spotkać u innych jednostek organizacyjnych<sup>455</sup>. Uprawnienia majątkowe przysługujące Skarbowi Państwa w takim przypadku wykonują powołane w tym celu jednostki organizacyjne o zróżnicowanym statusie prawnym stanowiące *statione fisci* Skarbu Państwa. Nie inaczej jest w przypadku Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”. Z woli ustawodawcy jednostka ta funkcjonująca jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej z mocy prawa sprawuje zarząd względem lasów w rozumieniu art. 3 u.l. Charakter prawny tego zarządu wymaga jednak wnikliwej analizy. Jak wiadomo zarząd jako forma prawna wykonywania własności państwowej odegrał szczególną rolę w kształtowaniu stosunków własnościowych w dobie funkcjonowania zasady jednolitej własności państwowej. Przysługiwał on wówczas zarówno państwowym osobom prawnym jak i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Podkreślenia wymaga jednak, że państwowe osoby prawne na podstawie tego zarządu wykonywały w imieniu własnym uprawnienia płynące z własności państwowej, natomiast jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej funkcjonowały jako *stationes fisci*. Zniesienie zasady jednolitej własności państwowej i dostosowanie przepisów do regulacji wolnorynkowych sprawiło, że zarząd jako forma wykonywania własności państwowej został ograniczony *de facto* jedynie do państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej<sup>456</sup>.

Zarząd w rozumieniu przepisów ustawy o lasach ma ponadto swoje cechy. Z pewnością nie można utożsamiać go z zarządem uregulowanym w art. 185 u.g.n. i nast., ani też z trwałym zarządem uregulowanym w art. 43 i nast. u.g.n.<sup>457</sup>. W ramach sprawowanego zarządu Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, gospodarują gruntami i innymi nieruchomościami oraz ruchomościami związanymi z gospodarką leśną, a także prowadzą ewidencję majątku Skarbu Państwa oraz ustalają jego wartość (art. 4 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 u.l.). W przypadku tego zarządu chodzi zatem o formę administrowania

---

<sup>455</sup> J. Frąckowiak, Osoby prawne (w:) System prawa prywatnego. Tom 1 pod red. M. Safjana, Warszawa 2007 s. 1059.

<sup>456</sup> E. Kremer, Zarząd nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Rejent rok 1997, Nr 1, s. 43.

<sup>457</sup> Tak Z. Truszkiewicz, Powierzenie..., s. 324. Nie oznacza to jednak, że PGL „Lasy Państwowe” jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nie może legitymować się prawem trwałego zarządu ustanowionym w trybie przepisów u.g.n. Taki tytuł przyznawany jest przeważnie jednostkom PGL „Lasy Państwowe”, względem nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i wykorzystywanych jako ich siedziba. Zob. wyrok NSA w Rzeszowie z 27 września 2007 r. I SA/Rz 218/99.

mieniem leśnym Skarbu Państwa<sup>458</sup>. Realizując zadania w tym zakresie Lasy Państwowe, analogicznie jak państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, nie posiadają własnej zdolności prawnej. Innymi słowy nie mogą one być podmiotem żadnego prawa cywilnego, choć mogą wykonywać uprawnienia płynące z własności państwowej<sup>459</sup>. Rola przepisów ustawy o lasach sprowadza się zatem do określenia zasad wykonywania przez nie tych uprawnień<sup>460</sup>. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że sytuacja prawna Lasów Państwowych wobec nieruchomości Skarbu Państwa znajdującej się w ich zarządzie wymaga wyodrębnienia sfery stosunków zewnętrznych i wewnętrznych<sup>461</sup>. Przytoczone wyżej przepisy potwierdzają, że w uregulowanym w nich zakresie Lasy Państwowe na zewnątrz będą działały za Skarb Państwa<sup>462</sup>. Innymi słowy, jeżeli dana osoba lub jednostka organizacyjna zawiera umowę z Lasami Państwowymi, *de iure civili* jest ona traktowana jako zawarta z właścicielem lasów państwowych, tj. Skarbem Państwa<sup>463</sup>. Lasy Państwowe nie mogą więc występować samodzielnie w obrocie cywilnoprawnym<sup>464</sup> gdyż każdorazowo działają w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa<sup>465</sup>. Świadczy o tym także treść art. 32 ust. 1 ustawy o lasach, w którym ustawodawca wyraźnie stwierdził, że Lasy Państwowe jako państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej reprezentują Skarb Państwa w zakresie zarządzanego mienia. Analizując treść poszczególnych przepisów ustawy o lasach można przyjąć, że ustawodawca powierzając zarząd lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa na rzecz Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe” zastrzegł na rzecz tej jednostki wyłączność w zakresie wykonywania uprawnień właścicielskich w każdym z trzech podstawowych aspektów tego prawa. Z reprezentacją Skarbu Państwa w zakresie zarządzanego mienia jest bowiem ściśle związana reprezentacja Skarbu Państwa w stosunkach cywilnoprawnych<sup>466</sup>.

---

<sup>458</sup> Wyrok NSA z 29 kwietnia 2011 r. I OSK 1016/10.

<sup>459</sup> E. Kremer, Zarząd..., s. 45.

<sup>460</sup> G. Matusik, Podmioty uprawnione do nieodpłatnego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie stosunków prawnych w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent rok 2013, Nr 2, s. 75.

<sup>461</sup> A. Doliwa, Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym, Studia Prawnicze, rok 2004, Nr 4, s. 103.

<sup>462</sup> G. Matusik, Podmioty..., s. 85.

<sup>463</sup> Wyrok SN z 11 maja 1999 r. I CKN 1148/97 ONSC 1999, nr 12 poz. 205, wyrok WSA w Warszawie z 28 lutego 2013 r. III SA/Wa 2355/12.

<sup>464</sup> B. Rakoczy, Ustawa..., s. 159.

<sup>465</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 14 października 1994 r. III CZP 16/94 ONSC z 1995 r., nr 3 poz. 40.

<sup>466</sup> Uchwała NSA z 19 sierpnia 1996 I FPK 9/96 ONSA z 1996 r., Nr 4 poz. 152.

Stosunek wewnętrzny nie ma tym przypadku charakteru cywilnoprawnego, gdyż Lasy Państwowe z uwagi na brak osobowości prawnej nie są podmiotami prawa cywilnego<sup>467</sup>. Jako takie są one immanentną częścią państwa, a ich bytu w dziedzinie stosunków wewnętrznych nie da się przeciwstawić bytowi podmiotu, który reprezentują<sup>468</sup>. Innymi słowy, Lasy Państwowe są Skarbem Państwa w zakresie stosunków prawnych związanych z gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność państwa<sup>469</sup>.

Reasumując należy stwierdzić, że na gruncie polskiego prawa lasy tradycyjnie stanowiły przedmiot odrębnej regulacji. Wiązało się to głównie z utworzeniem odrębnych, wyspecjalizowanych struktur administracji leśnej, powołanej do prowadzenia racjonalnej gospodarki tymi lasami i realizacji polityki państwa w tym zakresie. Kwestia zasad wykonywania uprawnień właścicielskich w odniesieniu do nieruchomości spełniających kryteria warunkujące ich sklasyfikowanie jako las w ramach tych regulacji stanowiła materię uboczną. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie, ze swej istoty miały wyznaczać granice, w jakich dozwolone jest występowanie takich nieruchomości jako przedmiot obrotu rynkowego. W obecnie obowiązującej ustawie o lasach razi ich niedoskonałość z punktu widzenia ogólnych zasad prawa cywilnego. Trudności pojawiają się w ustaleniu tak zasadniczych kwestii jak charakter prawny lasu i związane z nim dalsze konsekwencje, jak chociażby jednoznaczne ustalenie przedmiotu obrotu cywilnoprawnego dokonywanego na podstawie przepisów ustawy o lasach. Nie zmienia to jednak faktu, że podstawowym celem tej ustawy było stworzenie mechanizmów prawnych, które mają zagwarantować optymalny sposób korzystania z lasów, w tym przede wszystkim lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, z punktu widzenia ich różnorodnych funkcji. Jak już wyżej wskazano, sens ustawy o lasach sprowadza się do wyważania dwóch sprzecznych wartości, jakimi są zapewnienie ochrony lasom oraz prowadzenie gospodarki leśnej i ich godzenia ze sobą w duchu zasady zrównoważonego rozwoju rozumianej jako prowadzenie polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom<sup>470</sup>.

---

<sup>467</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 15 maja 2000 r. I OPS 17/99, A. Doliwa, Sposoby..., s. 103.

<sup>468</sup> A. Doliwa, Sposoby..., s. 111.

<sup>469</sup> Z. Truszkiewicz, Powierzenie..., s. 319.

<sup>470</sup> B. Rakoczy, Ustawa..., s. 20-21.



Choć przepisy ustawy o lasach nie negują ich funkcji gospodarczej, to ograniczenia jakim został poddany cywilnoprawny obrót lasami pozwalają na przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym w przypadku lasów stanowiących własność Skarbu Państwa obrót ten winien mieć miejsce jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, bez uszczerbku dla szeroko rozumianej gospodarki leśnej. Takie podejście ustawodawcy sprawia, że Skarb Państwa w odniesieniu do lasów został potraktowany jako gwarant ich należytej ochrony i dostępności dla ogółu społeczeństwa. O powszechnej aprobacie dla zapewnienia ochrony w tej formie świadczy chociażby uchwalenie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>471</sup>, jako projektu obywatelskiego. Mimo, że przyjęte w niej rozwiązanie polegające na wyłączeniu określonych w jej art. 1 zasobów naturalnych kraju spod przekształceń własnościowych, z uwagi na fakt iż wyłączenie to zostało wprowadzone z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w odrębnych ustawach, nie niesie za sobą szczególnej treści normatywnej, to jednak może ono stanowić swego rodzaju dyrektywę wykładni w zakresie dopuszczalnych form obrotu tymi zasobami. Innymi słowy przy określaniu katalogu dopuszczalnych form tego obrotu nie będzie można zastosować odesłania do funkcjonującej na gruncie prawa cywilnego zasady swobody umów. Obrót lasami będzie zatem mógł następować jedynie w takich formach, jakie zostały wyraźnie przewidziane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o lasach. Oczywiście, konstruując treść danej czynności prawnej odesłanie do ogólnych zasad prawa cywilnego będzie nieuniknione. Treść poszczególnych czynności prawnych nie została bowiem kompleksowo uregulowana w ustawie o lasach. Przy jej określaniu koniecznym będzie jednak uwzględnienie szeregu modyfikacji w tym zakresie wprowadzonych na gruncie przepisów tej ustawy. Z uwagi na sposób zredagowania przepisów określających te odrębności, przy ich wkomponowywaniu w treść danej czynności prawnej niejednokrotnie koniecznym będzie dokonanie skomplikowanych zabiegów interpretacyjnych, pozwalających na określenie intencji ustawodawcy we wprowadzeniu danej odrębności.

#### 3.4. Zasoby wyodrębnione na podstawie innych przepisów

Poza omówionymi wyżej przypadkami ustawodawca w określony sposób wyodrębnia również inne zasoby nieruchomości, wprowadzając odrębny

---

<sup>471</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 97 poz. 1051 ze zm.

reżim prawny w zakresie obrotu takimi nieruchomościami, jednakże nie powołując wyspecjalizowanych jednostek organizacyjnych do wykonywania pełni uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa. Przeważnie odbywa się to poprzez wskazanie organu wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, który w takim wypadku będzie działał za Skarb Państwa. Także w przypadku tych zasobów kryteria ich wyodrębnienia nie są jednolite. Na szczególną uwagę zasługują w tym miejscu grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Na podstawie art. 14a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne są one zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów u.g.n. Przepis ten został dodany w wyniku nowelizacji ustawy Prawo wodne, która weszła w życie z dniem 30 lipca 2005 r.<sup>472</sup> Ustawodawca podkreślił bowiem, że specyfika gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi sprawia, że w stosunku do tych gruntów wystąpił brak możliwości stosowania przepisów ogólnych dotyczących gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, gdyż grunty te muszą być wyłączone ze swobodnego obrotu. Zdaniem ustawodawcy nowelizacja ta nie miała przy tym szczególnego znaczenia normatywnego, gdyż potwierdzała ona niejako podejście wypracowane w toku stosowania przepisów obowiązujących w okresie przed jej dokonaniem<sup>473</sup>.

Przyjęcie przez ustawodawcę odrębnego reżimu prawnego dla gruntów pokrytych wodami nie jest dla polskiego ustawodawcy rozwiązaniem nowatorskim. Pierwszą w powojennej Polsce ustawą regulującą stan prawny wód oraz gruntów jakie te wody pokrywają była *ustawa wodna* z 19 września 1922 r.<sup>474</sup> Art. 2 tej ustawy stanowił iż wszystkie wody są publiczne, o ile z mocy ustawy albo wskutek szczególnych tytułów prawnych nie stanowią własności prywatnej<sup>475</sup>. Zgodnie natomiast z art. 13 § 1 omawianej ustawy, jeżeli woda publiczna opuści dotychczasowe łożysko i utworzy nowe, to nowe łożysko staje

---

<sup>472</sup> Art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2005 r. Nr 130 poz. 1087 ze zm).

<sup>473</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3601 Sejm RP IV kadencji).

<sup>474</sup> Dz. U. z 1922 r. Nr 102 poz. 936 ze zm

<sup>475</sup> Wodami prywatnymi, stanowiącymi własność właściciela gruntu, mogły być jedynie 1) wody zopadów atmosferycznych, 2) wody, zawarte w znajdujących się w jego gruncie jeziorach, stawach, sadzawkach, studniach i innych zbiornikach, tudzież w wodociągach, kanałach i rowach 3) wody podziemne, znajdujące się w jego gruntach, i źródłach wypływających na powierzchnię jego gruntów, z wyjątkiem źródeł mineralnych, podlegających monopolowi, i wód cementowych, objętych zastrzeżeniami górnictwami 4) odpływy z powyższych wód, dopóki nie spłyną na cudzy grunt albo do cudzej wody prywatnej lub do wody publicznej. Pozostałe wody na gruncie przepisów tej ustawy należało zatem traktować jako wody publiczne.

się dobrem publicznym. Dotychczasowi właściciele gruntów, zajętych pod nowe łóżyisko, mogli żądać w drodze administracyjnej w ciągu jednego roku od zaszłej zmiany, odszkodowania albo w formie nieruchomości zamiennej po opuszczonym łóżyisku proporcjonalnie do powierzchni zabranego im gruntu albo w formie pieniężnej. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 23 lipca 2004 r. nr III CZP 34/04 przejście na własność Państwa prawa własności takiego gruntu nastąpiło niezależnie od tego, czy dotychczasowy właściciel uzyskał odszkodowanie za utraconą własność, o którym mowa w omawianym przepisie. Zdaniem Sądu nie ma też znaczenia czy grunt zalany został wodami spiętrzonymi sztucznie, czy w sposób naturalny, gdyż zdarzenia te wywołują takie same skutki prawne. Pogląd ten zasługuje na pełną aprobatę. W przytoczonym wyżej przepisie ustawodawca użył bowiem kategorięcznego sformułowania, zgodnie z którym "łóżyisko staje się dobrem publicznym". Wskazuje ono wyraźnie, że intencją ustawodawcy było, aby skutek prawny w postaci odjęcia dotychczasowemu właścicielowi prawa własności gruntu zajętego pod nowe łóżyisko wodne i przejście tego prawa na własność publiczną (dobro publiczne) następował ex lege, bez konieczności wydawania decyzji wywłaszczeniowych lub dokonywania innych czynności potwierdzających prawo własności przysługujące Skarbowi Państwa.

Kolejną regulacją dotyczącą gruntów pokrytych wodami była ustawa z dnia 30 maja 1962 r. - Prawo wodne<sup>476</sup>. Art. 2 tej ustawy stanowił, iż w granicach określonych liniami brzegów grunty pokryte powierzchniowymi wodami płynącymi, z wyjątkiem rowów, stanowią własność Państwa. Dodatkowo w art. 1 tej ustawy przyjęto zasadę, iż wszystkie wody stanowią własność Państwa, chyba, że przepisy tej ustawy stanowią inaczej. Ustawa ta rozróżnia więc wody stanowiące własność Państwa i wody stanowiące własność innych podmiotów prawa na podstawie art. 1 ust. 2, zgodnie z którym prawo własności gruntu determinuje własność wody w stosunku do znajdujących się na gruncie powierzchniowych wód stojących oraz wód w studniach i rowach. W pozostałych przypadkach, to własność wody przesądza o właścicielu pokrytego przez tą wodę gruntu.

Z przedstawionych powyżej rozważań jednoznacznie wynika, że wspólnym założeniem obu wskazanych wyżej ustaw było objęcie wód własnością indywidualną (prywatną) tylko w wypadkach szczególnych

---

<sup>476</sup> Dz. U. z 1962 r. Nr 34, poz. 158 ze zm.

przewidzianych w ustawie przy jednoczesnym ustaleniu zasady ogólnej, w myśl której wody stanowią własność Państwa (art. 2 ustawy wodnej i art. 1 ust. 1 prawa wodnego) jednak wyjątki od tej ogólnej zasady były znacznie szerzej ujęte w ustawie wodnej z 1922 r. Z prywatną własnością gruntu powiązano *de facto* jedynie powierzchniowe wody stojące oraz wody w studniach i rowach<sup>477</sup>. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 8 listopada 1971 r.<sup>478</sup> wody i grunty, które według ustawy wodnej były własnością prywatną, a według prawa wodnego stanowią własność Państwa, stały się własnością Skarbu Państwa z mocy prawa z dniem wejścia w życie prawa wodnego<sup>479</sup>. Naczelnym celem nacjonalizacji wód w 1962 r. było pełne uporządkowanie i nacjonalizacja wszystkich stosunków wodnych oraz dokończenie procesu publicyzacji prawa wodnego<sup>480</sup>.

Po uchyleniu ustawy z 1962 r. regulacje dotyczące prawa wodnego znalazły się w ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne<sup>481</sup>. Z tej ustawy, wynikała niepodzielna własność Państwa do gruntów pokrytych wodami płynącymi w granicach określonych liniami brzegów, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w tej ustawie. W odniesieniu do powierzchniowych wód płynących wyjątek ten dotyczył tylko wód w rowach, których własność wynikała z prawa własności nieruchomości<sup>482</sup>.

Wejście w życie aktualnie obowiązującej ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>483</sup> nie doprowadziło do zasadniczych zmian w zakresie stosunków własnościowych wód i zajętych przez nie gruntów. W szczególności Skarb Państwa zachował prawo własności tych wód, które przysługiwały mu pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z 1974 r.<sup>484</sup> Przepisy aktualnie obowiązującej ustawy Prawo wodne, podobnie jak przywołane wyżej

---

<sup>477</sup> M. Roliński, Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I), *Studia Iuridica Lublinensia*, rok 2012, Tom XVIII, s. 87.

<sup>478</sup> Nr III CZP 28/71.

<sup>479</sup> Tak również wyrok SN z 11 października 1977 r. II CR 336/77 PUG z 1978 r. Nr 6 s. 202, wyrok SN z 29 października 1981 r. I CR 208/81 OSNCP z 1982 r. Nr 4 poz. 59, S. Rudnicki, Glosa do uchwały SN SN z 7 października 2009 r. III CZP 69/09, *Orzecznictwo Sądów Polskich* z 2010 r. Nr 5, s. 354.

<sup>480</sup> Uchwała SN z 7 października 2009 r. III CZP 69/09, *Orzecznictwo Sądów Polskich* z 2010 r. Nr 5 poz. 49.

<sup>481</sup> Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.

<sup>482</sup> A. Lityński, glosa do wyroku SN z 12 maja 2005 r., V CK 556/04, *Orzecznictwo Sądów Polskich* rok 2007, nr 2, s. 95.

<sup>483</sup> tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 469

<sup>484</sup> T. Jędrzejewski, P. Rączka, Państwowa własność wód w prawie polskim (w:) *Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczulskiego*, Toruń 2004, s. 189.

dotychczasowe regulacje, stanowią odzwierciedlenie przyjmowanej w prawie rzymskim zasady *flumina omnia sunt publica*. W istocie bowiem klasyczne prawo rzymskie wykluczało własność prywatną wód płynących<sup>485</sup>. Przepisy te różnicują sytuację prawną gruntu pod wodami w zależności od tego, przez jaką wodę został pokryty grunt. Jeżeli grunt został pokryty przez publiczną wodę płynącą stanowiącą własność Skarbu Państwa bądź j.s.t., wówczas taki grunt w zasadzie nie podlega obrotowi cywilnoprawnemu. W przypadku, gdy grunt zostanie pokryty przez publiczną wodę stojącą bądź wodę niepubliczną wówczas podlega on obrotowi cywilnoprawnemu. W tym drugim przypadku przepisy ustawy Prawo wodne nie wprowadzają jakichkolwiek ograniczeń w zakresie takiego obrotu względem ogólnych zasad prawa cywilnego<sup>486</sup>. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja prawna znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim w treści art. 14 ust. 1 ustawy Prawo wodne, zgodnie z którym, grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód. Kwestia własności wód została natomiast uregulowana w art. 10 ustawy Prawo wodne. W przepisie tym ustawodawca dopuścił, aby wody stanowiły własność różnorodnych podmiotów. Zastrzegł jednak, że wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. Podkreślenia wymaga, że własność, o której mowa w tym przepisie nie jest własnością *sensu stricto* w klasycznym ujęciu cywilistycznym. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że woda nie jest rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c. a co za tym idzie nie może być przedmiotem własności w rozumieniu art. 140 k.c. W doktrynie podkreśla się jednak, że ustawodawca świadomie używa pojęcia „własność wód” chcąc w ten sposób nadać związkowi pomiędzy podmiotem prawa a jego przedmiotem taki sam charakter, jak ma to miejsce w klasycznym ujęciu własności w prawie cywilnym<sup>487</sup>. Z zestawienia treści art. 10 ust. 3 i art. 14 ust. 1 i 1a ustawy Prawo wodne wynika, że grunty pokryte wodami morza terytorialnego, morskimi wodami wewnętrznymi wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowymi wodami powierzchniowymi płynącymi stanowią wyłączną własność Skarbu Państwa. Takie grunty na podstawie art. 14 ust. 2

---

<sup>485</sup> M. Zimmermann, Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, rok 1957, nr 4, s. 7.

<sup>486</sup> W. Radecki, Prawo wodne. Komentarz pod red. J. Rotki, Wrocław 2002, s. 70.

<sup>487</sup> B. Rakoczy, Prawo wodne pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013, s. 75.

ustawy Prawo wodne, co do zasady wyłączone są z obrotu prawnego. Gospodarowanie takimi gruntami *ex lege* zostało powierzone organom, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy Prawo wodne.

Grunty pod wodami powierzchniowymi to jednak nie jedyna kategoria składników majątkowych stanowiących własność Skarbu Państwa, która na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne została poddana szczególnej regulacji. Wpływają one bowiem także na kwestię gospodarowania mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, innym niż grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi. Kategoria ta jest niezwykle pojemna i może ona obejmować różnego rodzaju urządzenia melioracyjne czy przeciwpowodziowe, tudzież urządzenia wodne służące żegludze lub regulacji stosunków wodnych. Na podstawie art. 14 ust. 4 ustawy Prawo wodne ustawodawca jako zasadę wprowadził, że gospodarowanie tym mieniem należy do właściwego miejscowo starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej<sup>488</sup>. Właściwość organów wymienionych w art. 11 ust. 1 tej ustawy zachodzi jedynie wówczas, jeżeli takie mienie zostało im powierzone.

Z punktu widzenia formalnego, nieruchomości stanowiące własność bądź pozostające w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa, które nie są pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi, nawet jeżeli są związane z gospodarką wodną, będą wchodziły w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 u.g.n. Z tego też względu do wykonywania uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa w odniesieniu do takiej kategorii nieruchomości będą miały zastosowanie przede wszystkim przepisy u.g.n., z uwzględnieniem modyfikacji wynikających z ustawy Prawo wodne.

Reasumując należy stwierdzić, że na gruncie art. 14a ustawy Prawo wodne formalne wyodrębnienie zasobu, o którym mowa w tym przepisie zostało dokonane z kilku istotnych względów. Po pierwsze należy zwrócić uwagę na fakt, iż zasób ten ze względu na swoją naturę przyrodniczą i społeczno-gospodarcze przeznaczenie nie może być przedmiotowo traktowany na równi z zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 21 u.g.n.<sup>489</sup> Wyjątkowy charakter tego zasobu wynika przede wszystkim z faktu, iż jak już

---

<sup>488</sup> B. Rakoczy, Prawo... s. 97.

<sup>489</sup> J. Szachulowicz, Prawo wodne. Komentarz, Warszawa 2010, s. 86.

wyżej wskazano, obejmuje on grunty *de facto* wyłączone obrotu prawnego. Głównym celem tego przepisu było spowodowanie zmiany jednostki gospodarującej gruntem pokrytym wodą, a nie dokonanie jakichkolwiek zmian w zakresie stosunków własnościowych<sup>490</sup>.

W przepisach u.g.n. ustawodawca powierza wykonywanie uprawnień właścicielskich w odniesieniu do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, aż dwóm organom. Zasadą jest bowiem, że zasobem, o którym mowa w art. 21 u.g.n., zgodnie z art. 23 ust. 1 tej ustawy gospodarują właściwi miejscowo starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Rozwiązanie to jest o tyle zaskakujące, że starosta jest przewodniczącym zarządu powiatu, a zatem organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Wytłumaczenia dla takiej sytuacji poszukuje się w tym, że powiaty i ich struktury powstały na bazie urzędów rejonowych działających w strukturach administracji rządowej<sup>491</sup>. Z tego też względu w aktualnie obowiązującym stanie prawnym znaczna część zadań wykonywanych przez powiat i jego organy to zadania z zakresu administracji rządowej, a nie zadania własne. Od zasady zgodnie z którą, zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują starostowie w samej u.g.n. i w innych ustawach przewidziano szereg wyjątków. W art. 60 i 60a u.g.n. wyodrębniono jednak katalog nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Został on ograniczony do nieruchomości wykorzystywanych przez wymienione taksatywnie jednostki administracji rządowej. Powstaje więc pytanie, czy na gruncie tych przepisów zostały wyodrębnione dwa zasoby nieruchomości Skarbu Państwa, czy też zasób nieruchomości Skarbu Państwa jest jeden, i co najwyżej w zależności od tego, dla jakich potrzeb jest wykorzystywana dana nieruchomość, zachodzi odmienność w zakresie organu właściwego do wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa<sup>492</sup>. Wydaje się, że należałoby opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym nieruchomości Skarbu Państwa wykorzystywane dla potrzeb jednostek wymienionych w art. 60 i 60a u.g.n. są odrębnym zasobem nieruchomości niż ten, o którym mowa w art. 21 u.g.n. Przyjęcie odmiennego założenia mogłoby doprowadzić do niepożądanego stanu niepewności co do organu działającego za Skarb Państwa

---

<sup>490</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 lutego 2009 r. II SA/Wr 429/08, Tak również G. Bieniek, M. Gdesz (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s.205.

<sup>491</sup> Z. Truszkiewicz, Powierzenie..., s. 331.

<sup>492</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 5 kwietnia 2005 r. I SA/Wa 228/04.

na etapie wykonywania uprawnień właścicielskich. Wydaje się, że intencją ustawodawcy było, aby organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach dotyczących gospodarowania nieruchomościami określonymi w art. 60 i 60a u.g.n. był minister właściwy ds. Skarbu Państwa. Niedopuszczalna wydaje się bowiem sytuacja, w której w odniesieniu do czynności wprost wymienionych w tym przepisie organem reprezentującym Skarb Państwa był właściwy rzeczowo minister, a w stosunku do czynności tam niewymienionych właściwy miejscowo starosta.

#### **4. Podsumowanie**

Przedstawiona powyżej analiza uwzględnia obecnie obowiązujące rozwiązania prawne w zakresie wyodrębnienia poszczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa i powierzenia wykonywania uprawnień właścicielskich na rzecz specjalnie utworzonej w tym celu jednostki organizacyjnej. Już na tym etapie rozważań można dostrzec, że ustawodawca nie przyjął jednolitego modelu w zakresie kryteriów warunkujących wyodrębnienie danego zasobu. Nie ulega jednak wątpliwości, że bezpośrednią konsekwencją wyodrębnienia danego zasobu nieruchomości było zmodyfikowanie sposobu wykonywania uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa, chociażby poprzez powołanie w tym celu odrębnych jednostek organizacyjnych. Powołanie tych jednostek, każdorazowo wiązało się z przypisaniem im obowiązku realizacji określonych zadań publicznych. Trudno jest jednak jednoznacznie ustalić, czy obowiązek realizacji tych zadań był konsekwencją powierzenia tym jednostkom określonego mienia Skarbu Państwa, czy też to właśnie powierzenie tego mienia było konsekwencją nałożenia na jednostkę organizacyjną obowiązku realizowania określonych zadań.

Pierwsza z tych sytuacji miałaby miejsce wówczas, gdyby dana jednostka została powołana, głównie po to, aby przejąć i zagospodarować określone składniki majątkowe Skarbu Państwa. Druga z kolei miałaby miejsce, gdyby przekazanie mienia Skarbu Państwa następowało z przeznaczeniem na realizację określonych zadań publicznych. Innymi słowy, w pierwszym przypadku to wyodrębnienie określonego zasobu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa ze względu na ich szczególne cechy przedmiotowe decydowałoby o konieczności



powołania wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej do wykonywania uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa. W drugim wprost odwrotnie, to powołanie wyspecjalizowanej jednostki organizacyjnej, na którą ustawodawca nałożył obowiązek realizacji określonych zadań publicznych, spowodowało konieczność przekazania określonych składników majątkowych w celu pozyskania środków finansowych niezbędnych do realizacji tego zadania.

Jednoznaczne sklasyfikowanie opisanych powyżej zasobów oraz jednostek, którym ustawodawca powierzył wykonywanie uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa, w odniesieniu do określonych składników majątkowych, jest jednak dość trudnym zadaniem. Sytuacja ta nie przedstawia się jednoznacznie, szczególnie w odniesieniu do jednostek takich jak Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, czy Agencja Nieruchomości Rolnych, w których zasobach, oprócz składników majątkowych, służących do realizowania podstawowych zadań tych jednostek, znajdują się również składniki całkowicie od nich oderwane. Na przeciwległych biegunach w ramach tego podziału znajdują się z kolei Agencja Mienia Wojskowego oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”. Pierwsza z tych jednostek nie realizuje bowiem żadnych konkretnych zadań publicznych i ma jedynie odpowiadać za rozporządzanie powierzonymi jej składnikami majątkowymi Skarbu Państwa i odprowadzania uzyskanych z tego tytułu środków finansowych na odpowiedni fundusz przeznaczony na pokrywanie wydatków związanych czy to z potrzebami resortu obrony narodowej, czy też resortu spraw wewnętrznych. Drugiej natomiast ustawodawca powierzył jedynie mienie spełniające określone kryteria warunkujące jego związek z realizowaniem przez tą jednostkę podstawowego zadania wynikającego z przepisów ustawy o lasach w postaci prowadzenia trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. O ile z praktycznego punktu widzenia jednoznaczne sklasyfikowanie tych zasobów w ramach jednej ze wskazanych wyżej kategorii nie ma szczególnego znaczenia, o tyle winno ono być istotne dla ustawodawcy, szczególnie na etapie rozważania zasadności tworzenia wyodrębnionego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa bądź jego dalszego funkcjonowania, a co za tym idzie również jednostki powołanej do wykonywania uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład takiego zasobu.

Doskonale ilustruje to przykład Agencji Nieruchomości Rolnych. Jeżeli bowiem przed wejściem w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego jako w pełni uprawniony należało uznać postulat zakreszenia ram czasowych

funkcjonowania tej jednostki, o tyle po jej wejściu w życie i przyznaniu uprawnień do ingerowania w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rolnymi, zakreślanie ram czasowych funkcjonowania tej jednostki nie wydaje się możliwe. Podjęcie przez ustawodawcę decyzji o jej likwidacji musiałoby zostać poprzedzone odpowiedzią na pytanie, czy realizacja zadań wynikających z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego ma być w dalszym ciągu kontynuowana przez inny podmiot państwowy, a jeżeli tak, to w jaki sposób miałaby ona być finansowana. Dynamika prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami i stosunkowo krótki czas na złożenie oświadczenia o wykonaniu jednego z uprawnień przysługujących Agencji na podstawie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego sprawia, że aby Agencja mogła sprawnie realizować te zadania, koniecznym jest zapewnienie jej bieżącego dostępu do znacznych środków finansowych. Brak tych środków z oczywistych względów wiązałby się zatem z brakiem możliwości realizowania zadań wynikających tej ustawy.

Z przedstawionej powyżej analizy regulacji dotyczących funkcjonowania poszczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa wynika, że aby określić przyczynę wyodrębnienia określonego zasobu nieruchomości należy wyraźnie rozróżnić aspekt organizacyjny i aspekt funkcjonalny takiego zabiegu legislacyjnego. Pierwszy związany jest z utworzeniem jednostki organizacyjnej, której zostaną powierzone określone kompetencje związane w szczególności z wykonywaniem uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa względem powierzonego jej mienia. Aspekt ten jest o tyle istotny, że jak już wyżej wskazano, Skarb Państwa jest szczególną osobą prawną, bez siedziby, organów, struktur organizacyjnych, pracowników itp. Nie zmienia to jednak faktu, że na gruncie obecnie obowiązujących przepisów Skarb Państwa, jak każda osoba prawna, posiada zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków natury cywilnoprawnej, a co za tym idzie bierze on także udział w prywatnoprawnym obrocie nieruchomościami. Ustawodawca poszukując odpowiedniego modelu realizacji zadań, w tym zakresie może uciekać się do różnorodnych form organizacyjno-prawnych. Wybór określonej formy będzie miał przy tym istotny wpływ na powiązania prawne, jakie będą zachodziły pomiędzy Skarbem Państwa a daną jednostką organizacyjną. Z przedstawionych powyżej rozważań jednoznacznie wynika, że zupełnie inaczej powiązania te przedstawiają się w przypadku Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”, gdzie z uwagi na brak podmiotowości prawnej po stronie tej jednostki jej relacja „wewnętrzna” ze

Skarbem Państwa nie podlega prawu prywatnemu<sup>493</sup>, a inaczej w przypadku agencji państwowych będących odrębną od Skarbu Państwa państwową osobą prawną, które wykonują we własnym imieniu prawa i obowiązki względem mienia powierzonego im przez Skarb Państwa. W tym drugim przypadku stroną dokonywanych czynności prawnych jest zawsze agencja a nie Skarb Państwa, nawet jeżeli czynności te będą wywoływały skutki rozporządzające w sferze praw własności i innych praw rzeczowych przysługujących Skarbowi Państwa.

W odmienny sposób relacje te przedstawiają się także w przypadku zasobów, w których ustawodawca powierzył wykonywanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa organom administracji publicznej. Relacje wewnętrzne pomiędzy tymi organami a Skarbem Państwa mają wyłącznie charakter publicznoprawny. W istocie więc stroną czynności prawnych dokonywanych przez te organy jest zawsze Skarb Państwa. Z punktu widzenia osób będących drugą stroną takiej czynności, relacje jakie zachodzą pomiędzy tymi organami a Skarbem Państwa mają charakter „wewnętrzny”. W doktrynie podkreśla się, że w przypadku gdy reprezentantami Skarbu Państwa są starostowie, „wewnętrzność” tej relacji jest bardzo ograniczona faktem, że starosta nie jest elementem struktur państwowych. Z tego też względu, w celu zapewnienia realizacji polityki państwa w zakresie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa, państwo może oddziaływać na działania starostów praktycznie jedynie ustawowymi środkami oddziaływania<sup>494</sup>. Z poglądem tym nie można się jednak w pełni zgodzić. Z uwagi na fakt, iż gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa należy do zadań z zakresu administracji rządowej, jest ono finansowane z dotacji celowej przyznawanej z budżetu państwa. Dysponent środków budżetowych, którym jest wojewoda jako terenowy organ administracji rządowej, może precyzyjnie określić, jakie zadania mają zostać zrealizowane w ramach przyznanych środków, a w razie wydatkowania przyznanej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem, domagać się jej zwrotu ze środków własnych powiatu. Co więcej, przepisy u.g.n., do dokonania przez starostów szeregu czynności prawnych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa wymagają uzyskania zgody wojewody. Wojewoda w ramach posiadanych kompetencji może określić, pod jakimi warunkami zgoda taka zostanie udzielona. W istocie więc to po stronie wojewody jako organu administracji rządowej leży

---

<sup>493</sup> Z. Truszkiewicz, Powierzenie..., s. 324.

<sup>494</sup> Z. Truszkiewicz, Powierzenie..., s. 333.

odpowiedzialność za realizowanie polityki państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Niezależnie od motywów, jakimi kierował się ustawodawca dokonując wyodrębnienia określonego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, ustawodawca winien mieć jednak na uwadze wyraźne rozdzielenie dwóch aspektów. Pierwszy to rozporządzanie składnikami majątkowymi zbędnymi do realizacji zadań publicznych, drugi natomiast to zapewnienie środków finansowych na realizację tych zadań. Przeprowadzona powyżej analiza celu wyodrębnienia poszczególnych zasobów nieruchomości Skarbu Państwa daje podstawę do stwierdzenia, iż poza przypadkami, gdzie takie rozwiązanie miało na celu zagwarantowanie określonym nieruchomościom szczególnej ochrony, głównym motywem takiego wyodrębnienia było zapewnienie niejako „samofinansowania” dla określonych zadań publicznych. Nastąpiło to poprzez powiązanie dwóch wskazanych wyżej aspektów w ramach jednej regulacji i utworzenie niezbędnych w tym celu struktur organizacyjnych. Biorąc pod uwagę czysto ekonomiczne przesłanki należałoby rozstrzygnąć, czy przyjęcie takiego modelu było rozwiązaniem optymalnym. Wydaje się, że o wiele bardziej czytelnym i racjonalnym z punktu widzenia ekonomicznego byłaby realizacja uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa względem składników zbędnych do realizacji zadań publicznych została powierzona jednej jednostce organizacyjnej działającej za Skarb Państwa, a zyski uzyskane z gospodarowania tymi składnikami trafiały bezpośrednio do budżetu centralnego. Utrzymywanie obecnie istniejącego stanu, w którym funkcjonuje tak wiele reżimów prawnych dotyczących wykonywania uprawnień właścicielskich przysługujących Skarbowi Państwa jest trudne do uzasadnienia nie tylko z punktu widzenia teoretycznego, ale rodzi określone trudności w praktyce, które zostaną wyeksponowane w dalszej części niniejszej pracy. Będą one również podstawą do sformułowania określonych wniosków *de lege ferenda*. W doktrynie zwraca się bowiem uwagę, że w regulacjach dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa występuje daleko idące zróżnicowanie, dla którego trudno znaleźć w pełni logiczne wytłumaczenie. W wielu wypadkach nie można przy tym dostrzec jakiegokolwiek powodu uzasadniającego zróżnicowanie regulacji prawnych w tym zakresie<sup>495</sup>.

---

<sup>495</sup> Z. Truszkiewicz, Powierzenie..., s. 333-334.

## **Rozdział IV**

### **Zasady obrotu nieruchomościami publicznymi**

#### **1. Wprowadzenie**

Nieruchomości publiczne, wyodrębnione na podstawie kryteriów zaproponowanych w poprzedniej części niniejszej pracy, ze swej istoty powinny służyć do zaspokajania oczekiwań społeczeństwa wobec podmiotów publicznych, powołanych w celu realizacji ściśle określonych zadań. Z tego też względu nie powinno dziwić, że ustawodawca wprowadza do porządku prawnego regulacje modyfikujące zasady obrotu tą kategorią nieruchomości. W doktrynie podkreśla się, że ma to swoje uzasadnienie w odmiennych, ważniejszych funkcjach prawa własności Skarbu Państwa i j.s.t.<sup>496</sup> Specjalny status tych podmiotów wynika przede wszystkim z pełnionej przez nie funkcji publicznej. Zwraca się również uwagę, że podmioty te nie są realnymi podmiotami przysługującej im własności i z tego też względu wyrazicielem woli i preferencji właścicielskich musi być ustawodawca. Stworzone przez niego ramy prawne mają stanowić gwarancję prawidłowego gospodarowania oraz ochrony mienia państwowego i samorządowego<sup>497</sup>. W ramach tych szczególnych mechanizmów prawnych nie chodzi jednak o modyfikacje wprowadzone przez przepisy o charakterze czysto technicznym, proceduralnym, nie wpływającym na samą istotę poszczególnych czynności prawnych. Dla potrzeb dalszych rozważań istotne są te regulacje, które wprowadzają odstępstwa w zakresie treści danej czynności prawnej. Narzucają przy tym stronom nawiązanego stosunku prawnego konieczność uwzględnienia rozwiązań ustawowych, właściwych jedynie dla tej specyficznej kategorii mienia, które nie mogą być wolą stron wyłączone lub zmodyfikowane. Przedmiotem rozważań będą również te regulacje, które pozwalają podmiotowi

---

<sup>496</sup> J. Szachulowicz (w:) J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 12.

<sup>497</sup> M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, s. 269.

dysponującemu nieruchomością publiczną na korzystanie z form obrotu prawnego niedostępnych dla innych uczestników obrotu cywilnoprawnego.

Z takimi szczególnymi formami obrotu mamy do czynienia niejako na trzech płaszczyznach. Pierwszą z nich jest nabywanie nieruchomości przez podmioty publiczne, drugą obrót nieruchomościami pomiędzy tymi podmiotami, natomiast trzecią zbywanie nieruchomości publicznych. Jako formy obrotu nieruchomościami zostaną tu potraktowane wszelkie czynności o charakterze prawnorzeczowym i obligacyjnym, które prowadzą do zmiany podmiotu uprawnionego do władania rzeczą. Działania podmiotów publicznych na wszystkich trzech płaszczyznach wymagają odrębnego omówienia i zostaną przedstawione w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy. Największa ilość modyfikacji względem przepisów k.c. występuje rzecz jasna w regulacjach dotyczących obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi. Przyjęte przez ustawodawcę odstępstwa w tym zakresie zostały podyktowane nadrzędnością realizacji celów publicznych nad indywidualnymi interesami podmiotów uczestniczących w poszczególnych czynnościach prawnych<sup>498</sup>.

Aby jednak przejść do dalszych rozważań, w których te czynności zostaną omówione, niezbędne jest podjęcie próby wyodrębnienia i scharakteryzowania zasad, które na gruncie obecnie obowiązujących przepisów rządzą ich dokonywaniem. Jest to zadanie trudne, o ile nie w ogóle niemożliwe do zrealizowania<sup>499</sup>. Choć więc dla potrzeb określenia szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi sformułowanie tych zasad byłoby niezwykle pożądane, to jednak ustawodawca nie ułatwia tego zadania. Pojedyncze zasady, nawet jeżeli występują, niejednokrotnie nie są sformułowane w sposób bezpośredni, a do ich wyprowadzenia, szczególnie w przypadku zasad o charakterze opisowym, koniecznym jest przeanalizowanie niemalże całego systemu aktów prawnych regulujących problematykę obrotu nieruchomościami publicznymi. Ustawodawca w wielu miejscach pozostawił bowiem tę kwestię doktrynie i orzecznictwu, samemu dając jedynie hasłowo określone założenia. Co więcej, w praktyce niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w której na etapie dokonywania konkretnej czynności prawnej, ustalenie jednoznacznego prymatu poszczególnych zasad i wzajemnych relacji między nimi jest wysoce utrudnione.

---

<sup>498</sup> J. Szachułowicz, Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami, Przegląd Sądowy, rok 1999, nr 3, s. 5.

<sup>499</sup> M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, s. 387-394

## **2. Obrót nieruchomościami publicznymi a formy działania organów administracji publicznej**

Z punktu widzenia niniejszej pracy szczególnie istotne znaczenie ma odróżnienie działań podmiotów publicznych w sferze *imperium* od działań tych podmiotów w sferze *dominium*<sup>500</sup>. Działaniami podmiotów publicznych w ramach tych dwóch sfer rządzą odmienne mechanizmy, wpływające przede wszystkim na sposób kształtowania treści stosunku prawnego oraz pozycję jego podmiotów. W ramach pierwszej z tych sfer, organy wykonujące funkcje publiczne, w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę dysponują władztwem administracyjnym, a co za tym idzie, mogą jednostronnie kształtować treść stosunku łączącego podmiot publiczny z podmiotem spoza struktur szeroko pojętej administracji publicznej. W istocie zatem typ takiego stosunku prawnego ukształtowanego za pomocą regulacji administracyjnoprawnych można określić mianem stosunku prawnego podległości kompetencyjnej<sup>501</sup>. Stosunek taki występuje w obrębie prawa publicznego (administracyjnego, konstytucyjnego, czy finansowego), gdzie administracyjnoprawna metoda regulacji, oparta na władztwie i podporządkowaniu się, odzwierciedlona jest w nierównorzędnej pozycji prawnej stron tej relacji. W tej sytuacji jeden z podmiotów wyposażony jest przez ustawodawcę w kompetencje do dokonania ściśle określonej czynności prawnej w stosunku do podmiotu, dla którego norma ta formułuje obowiązek określonego zachowania<sup>502</sup>. Aktualizacja tego obowiązku następuje poprzez jego skonkretyzowanie, przeważnie w formie właściwej prawu administracyjnemu tj. decyzji administracyjnej.

W drugim przypadku, tj. w sferze *dominium*, pozycja podmiotów publicznych jest autonomiczna i równorzędna<sup>503</sup> względem innych podmiotów

---

<sup>500</sup> Podejmowanie przez podmioty publiczne działań w ramach jednej z tych sfer wynika z delimitacji systemu prawnego na prawo publiczne i prywatne przeprowadzonej w oparciu o zastosowanie jednego z możliwych kryteriów klasyfikacyjnych. Zob. W. Szydło, Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami, Wrocław 2010, s. 19.

<sup>501</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii prawa, Poznań 2001, s. 115-117.

<sup>502</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 19-20.

<sup>503</sup> W podstawowym modelu stosunku zobowiązaniowego, na jednym z podmiotów ciąży wynikający z tego stosunku prawnego obowiązek, natomiast z podmiotów wyposażony jest w skorelowane z tym obowiązkiem uprawnienie. Z tego też względu w doktrynie prawidłowość określania pozycji stron stosunku zobowiązaniowego jako równorzędnej bywa kwestionowana. Zob. szerzej. P. Machnikowski, Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna, Warszawa 2005, s. 43. Wydaje się jednak, że równorzędność stron stosunku zobowiązaniowego należy przede wszystkim rozpatrywać w kontekście przysługującej tym

a stosunki prawne nawiązywane w ramach tej sfery można nazwać mianem stosunków zobowiązaniowych<sup>504</sup>, właściwych prawu prywatnemu (cywilnemu, handlowemu). W doktrynie prawa administracyjnego działania organów administracji publicznej w ramach tej sfery określane są mianem administracji zawiadowczej, gestii lub działań niewładczych<sup>505</sup>. Odmienność tych dwóch sfer jest szczególnie widoczna w przypadku działania państwa, gdzie ustawodawca, aby spersonifikować te działania w sferze *dominium*, posłużył się konstrukcją szczególnej osoby prawnej, jaką jest Skarb Państwa<sup>506</sup>.

Należy jednak zwrócić uwagę, że Skarb Państwa nie stanowi odrębnej od państwa osoby prawnej. Skarb Państwa to państwo<sup>507</sup> wyposażone w osobowość prawną<sup>508</sup>. Jeżeli działa ono w sferze *imperium*, jako władza na podstawie prawa konstytucyjnego i ustaw o charakterze ustrojowym, wówczas nie występuje ono jako Skarb Państwa<sup>509</sup>. Jest to bowiem wyłącznie forma uczestniczenia państwa w obrocie prawnym, w zakresie jego majątkowej aktywności, bez posiadania kompetencji do jednostronnego (władczego) kształtowania sytuacji prawnej innych podmiotów<sup>510</sup>. W doktrynie wykształciła się więc tradycja posługiwania się terminem „państwo”, w odniesieniu do czynności o charakterze władczym (*imperium*) oraz terminem „Skarb Państwa”, gdy chodzi o wykonywanie przez państwo uprawnień właścicielskich (*dominium*)<sup>511</sup>. Przyjęcie takiej konstrukcji pozwala na zachowanie takich samych „reguł gry” na rynku w stosunku do wszystkich podmiotów, jakie się na tym rynku pojawiły, w tym również podmiotów publicznych, bez nieuzasadnionego zapewniania im przywilejów<sup>512</sup>. Nie oznacza to jednak, że w przypadku sfery *dominium* podmioty publiczne w sprawach

---

stronom autonomii zarówno w zakresie zawiązania takiego stosunku, jak i ukształtowania jego treści. Zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 20.

<sup>504</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys...*, s. 115-117.

<sup>505</sup> W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej*, *Państwo i Prawo*, rok 1995, Nr 6, s. 49.

<sup>506</sup> E. Gniewek (w:) *Kodeks cywilny, Komentarz* pod red. E. Gniewka, Warszawa 2006, s.83.

<sup>507</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2000, s. 215, S. Grzybowski, (w:) *System Prawa Cywilnego, Tom I* pod red. S. Grzybowskiego, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 380.

<sup>508</sup> J. Frąckowiak, *Osoby prawne* (w:) *System prawa prywatnego. Tom 1* pod red. M. Safiana, Warszawa 2007, s. 1059. W literaturze prawniczej Skarb Państwa bywał określany również jako upostaciowienie państwa w stosunkach cywilnoprawnych. Zob. S. Buczkowski (w:) F. Błahuta i in., *Kodeks...*, s. 112.

<sup>509</sup> Zob. uchwała SN z dnia 21 września 1993 r. sygn. akt III CZP 72/93, OSNCP z 1994 r., Nr 3, poz. 49.

<sup>510</sup> Zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 24.

<sup>511</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 215, T. Kurowska, *Upowszechnienie prawa własności nieruchomości*, Katowice 1994, s. 93.

<sup>512</sup> A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 36-37.



dotyczących obrotu nieruchomościami działają wyłącznie na podstawie ogólnych zasad prawa cywilnego. Wręcz przeciwnie, ustawodawca wielokrotnie wprowadza mechanizmy wpływające na treść stosunku prawnego łączącego takie podmioty, charakterystyczne tylko dla czynności prawnych, których przedmiotem są nieruchomości publiczne. Jako uzasadnienie takiego zabiegu legislacyjnego częstokroć podawana jest konieczność zagwarantowania optymalnego sposobu wykorzystywania tych nieruchomości do zaspokajania potrzeb ogółu. To właśnie działania podmiotów publicznych w sferze *dominium* w przeważającej mierze będą przedmiotem analizy w dalszej części niniejszej pracy. Pełne odróżnienie działań podmiotów publicznych w ramach tej sfery od działań w sferze *imperium* wydaje się jednak niemożliwe. Co więcej, w doktrynie podkreśla się, że teza według której wykonywanie własności państwowej ma się odbywać na drodze cywilistycznej (*dominium*), a nie władczej (*imperium*), prezentuje tak wysoki stopień ogólności, że nic nie znaczy<sup>513</sup>.

Na kanwie szczegółowych rozwiązań normatywnych niejednokrotnie wyraźnie widać pomieszanie ról, w jakich występuje państwo tj. roli imperatora i właściciela<sup>514</sup>. Taki stan sprawia, że ich precyzyjne rozgraniczenie wydaje się niemożliwe. Sfery te w praktyce nie są bowiem względem siebie rozłączne ani samoistne<sup>515</sup>. Jako przykład mogą tu chociażby posłużyć cywilnoprawne umowy sprzedaży, na podstawie których podmioty publiczne nabywają nieruchomości z przeznaczeniem na realizację celów publicznych. Druga strona tych umów ma świadomość tego, że w sytuacji gdyby ich zawarcie nie doszło do skutku, wówczas wszczęte zostałoby postępowanie wywłaszczeniowe. W takiej sytuacji, pomimo iż mamy do czynienia z umową cywilnoprawną, trudno jest mówić o równorzędności stron tak ukształtowanego stosunku prawnego. Innymi słowy ustawodawca przyznaje podmiotom publicznym możliwość sięgania zarówno do metody władczej jak i metody partnerskiej<sup>516</sup>, przy czym przeważnie organy administracji publicznej nie mają możliwości swobodnego wyboru jednego z tych wariantów działania, gdyż w ustawie zawarte są szczegółowe kryteria zastosowania każdego z nich. Choć więc obie te sfery nie mogą być ze sobą mylone, to jednak teoretyczne założenie,

---

<sup>513</sup> E. Drozd, rec. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1995 z.3, s. 462

<sup>514</sup> M. Bednarek, *Przeobrażenia...*, s. 26.

<sup>515</sup> Zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 24.

<sup>516</sup> Ibidem. Zob. również W. Sobejko, *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, rok 2000, nr 1, s. 87.

zgodnie z którym wykonywanie własności publicznej winno odbywać się jedynie w ramach sfery *dominium* bez zwracania uwagi na elementy władztwa (*imperium*), wydaje się w świetle istniejącego ustawodawstwa dogmatycznie błędne<sup>517</sup>. Jest bowiem nieuniknione, iż w sferze ogólnie pojętych stosunków własnościowych państwo raz działa jako państwo (władza publiczna) a raz działa jako Skarb Państwa (osoba prawna)<sup>518</sup>.

Dla możliwie pełnego omówienia podjętej problematyki, sformułowania oceny stanu *de lege lata* i wyciągnięcia wniosków *de lege ferenda* niezbędnym jest zatem uwzględnienie w trakcie rozważań aspektów publicznoprawnych, wywołujących skutki w sferze cywilnoprawnej. Będą one dotyczyły nie tylko instrumentów prawnych, w jakie ustawodawca wyposażył organy administracyjne w celu umożliwienia im jednostronnego ingerowania w stosunki natury cywilnoprawnej, ale także pozycji ustrojowej poszczególnych organów, zakres ich kompetencji oraz pozycję wobec podmiotu publicznego, którego reprezentują, bądź w imieniu którego działają.

### **3. System aktów prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi**

Wychodząc od rozwiązań cywilistycznych, będących podstawą obrotu nieruchomościami, w tym także nieruchomościami publicznymi, w pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę, że przepisy dotyczące obrotu takimi nieruchomościami nie tworzą spójnego systemu. Z oczywistych względów rolę wiodącą będą odgrywały regulacje zawarte w k.c. W tym akcie prawnym znajdują się podstawowe regulacje dotyczące własności, sposobu jej przenoszenia, obciążania ograniczonymi prawami rzeczowymi, użytkowania wieczystego, umów obligacyjnych dotyczących korzystania z nieruchomości itp.<sup>519</sup>

W przypadku regulacji odnoszących się do własności nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t., ogólne reguły zawarte w k.c., z uwagi a charakter tej własności, nie są jednak wystarczające<sup>520</sup>. Przewidziane tam rozwiązania są więc uzupełniane, a niekiedy, jak już wyżej wskazano, w dość istotny sposób

---

<sup>517</sup> Zob. W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 25.

<sup>518</sup> E. Drozd, rec. M. Bednarek, *Przemiany...*, s. 462.

<sup>519</sup> E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 71.

<sup>520</sup> E. Drozd, *Uwagi...*, s. 273.

modyfikowane, w innych aktach prawnych<sup>521</sup>. Obecnie podstawowe znaczenie ma w tym zakresie u.g.n.<sup>522</sup> Ustawa ta jest niekiedy określana mianem „ustawy matki” w zakresie gospodarki nieruchomościami<sup>523</sup>. W jej przepisach uregulowana została m.in. problematyka wykonywania własności nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność j.s.t.<sup>524</sup> Treścią jej podstawowych regulacji są więc zagadnienia związane z obrotem nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobów nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t.<sup>525</sup> Podstawowe znaczenie tej ustawy polega m.in. na ustaleniu zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie publiczne (Skarbu Państwa i j.s.t.)<sup>526</sup>. Nawet tej ustawie daleko jednak do kompleksowości, pomimo że zgodnie z poglądem G. Bieńka, „jeżeli gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i j.s.t. wymaga osobnej regulacji (odmienności w stosunku do przepisów księgi drugiej Kodeksu cywilnego), to winno się to czynić w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami sektora publicznego, w której należałoby zamieścić konieczne odmienności z uwagi na podmiot własności, niezależnie zaś od przeznaczenia nieruchomości (rolne, nierolne, lasy)”<sup>527</sup>

Intencją ustawodawcy było, aby ustawa ta dotyczyła różnorodnych nieruchomości, bez względu na to czy zostały one zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę<sup>528</sup>. W szczególności ustawa ta dotyczy także nieruchomości rolnych i leśnych<sup>529</sup>. Przyjęcie takiego kierunku legislacyjnego stanowiło wyraźne zerwanie

---

<sup>521</sup> C. Woźniak, *Nieruchomości. Zagadnienia prawne* pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2007, s. 109, A. Oleszko, *Znaczenie oraz określenie ceny nieruchomości w umowie sprzedaży zawartej w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent rok 1998, nr 12, s. 152.

<sup>522</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 11-12.

<sup>523</sup> Zob. J. Nadler, *Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent rok 1999, Nr 2, s. 168.

<sup>524</sup> E. Gniewek, *Obrót ...*, s. 24.

<sup>525</sup> C. Woźniak, *Nieruchomości...*, s. 108.

<sup>526</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2005, s. 27.

<sup>527</sup> G. Bienieć, *Nowa ustawa o gospodarce nieruchomościami*, *Monitor Prawniczy*, rok 1998, nr 1, s. 1., Tenże, (w:) G. Bienieć, S. Dmowski, S. Rudnicki, G. Rudnicki, *Prawo obrotu nieruchomościami* pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001, s. 147. Stanowisko to zostało wyrażone jako postulat wobec ustawodawcy, w związku z pominięciem w przepisach u.g.n. uregulowania kwestii gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i lasami i pozostawieniem ich w odrębnych przepisach.

<sup>528</sup> G. Matusik (w:) G. Bienieć, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 19. Odmienne stanowisko zaprezentował J. Szachulowicz, który stwierdził, że u.g.n. obejmuje problematykę gospodarowania nieruchomościami zurbanizowanymi ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości stanowiących własność podmiotów administracji publicznej. Zdaniem tego Autora z zakresu gospodarki nieruchomościami zostały wyłączone grunty rolne i leśne, gdyż nie są one przeznaczone na cele urbanizacyjne. Zob. szerzej J. Szachulowicz, *Gospodarka...*, s. 12.

<sup>529</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 25. Taka sytuacja będzie najczęściej występowała w przypadku nieruchomości stanowiących własność j.s.t. Niemniej jednak Skarb Państwa również może być właścicielem nieruchomości rolnych nieprzekazanych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu

z tendencjami prezentowanymi uprzednio w ustawodawstwie regulującym problematykę gospodarowania nieruchomościami. Zakres zastosowania u.g.n. został jednak ograniczony zarówno z punktu widzenia podmiotowego jak i przedmiotowego. Sam ustawodawca w art. 2 u.g.n. wyraźnie zaznacza, że nie narusza ona innych ustaw w zakresie dotyczącym gospodarki nieruchomościami. W przepisie tym został co prawda zawarty katalog ustaw, których regulacje mają w wielu wypadkach charakter szczególny wobec przepisów u.g.n., aczkolwiek jest to wyłącznie wyliczenie przykładowe, dokonane w celach informacyjnych. Jako takie nie ma zatem szczególnego znaczenia normatywnego<sup>530</sup>. W doktrynie podkreśla się, że zawarte w tym przepisie wyliczenie aktów prawnych jest dość chaotyczne, a ich stosunek do u.g.n. nie jest do końca jasny poprzez użycie nieprecyzyjnego sformułowania „nie narusza”<sup>531</sup>. W istocie charakter wzajemnych relacji pomiędzy przepisami u.g.n. a przepisami dotyczącymi gospodarowania nieruchomościami zawartymi w innych aktach prawnych może budzić wątpliwości. Ustawodawca nie zrealizował bowiem postulatów doktryny aby zakres zastosowania różnych ustaw dotyczących gospodarki nieruchomościami został jasno rozgraniczony<sup>532</sup>. Taki stan był zresztą przedmiotem krytyki ze strony przedstawicieli doktryny już w okresie obowiązywania u.g.g.w.n.<sup>533</sup>

Uogólniając można stwierdzić, że na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego w doktrynie i w orzecznictwie prezentowane są dwa stanowiska w przedmiocie relacji u.g.n. do innych aktów prawnych. Pierwsze z nich przyjmuje, że przepisy zawarte w innych aktach prawnych mają charakter *lex specialis* wobec przepisów u.g.n.<sup>534</sup> W myśl dyrektywy interpretacyjnej *lex specialis derogat legi generali* – przepis szczególny wyłącza zatem zastosowanie przepisu ogólnego zawartego w tym przypadku w u.g.n. Sformułowane w ten sposób stanowisko trudno jest jednak traktować jako uniwersalną zasadę. Ma ono bowiem oparcie w konkretnym stanie faktycznym, w którym zaistniała kolizja norm prawnych,

---

Państwa, bądź też nieruchomości leśnych, które w zakresie gospodarowania nieruchomościami nie podlegają regulacjom zawartym w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

<sup>530</sup> M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>531</sup> M. Habdas, Publiczna własność nieruchomości, s. 361.

<sup>532</sup> E. Drozd, Uwagi..., s. 275-276.

<sup>533</sup> M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, s. 247-249 oraz s. 271 i nast.,

<sup>534</sup> Zob. Z. Marmaj (w:) Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz pod red. G. Bieńka, Warszawa 2011, s. 17, oraz wyroki WSA w Kielcach z 12 października 2009 r. sygn. akt II SA/Ke 479/09, z 15 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Ke 720/10 oraz z 19 sierpnia 2011 r. sygn. akt II SA/Ke 257/11. Tak również w odniesieniu do relacji między przepisami k.c. a u.g.g.w.n. T. Kurowska, Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Katowice 1994, s. 93.

usunięta na podstawie wskazanej wyżej dyrektywy interpretacyjnej. Z uwagi na mnogość regulacji szczególnych oraz zróżnicowany zakres ich zastosowania, relacje w jakich pozostają one w stosunku do przepisów u.g.n. każdorazowo należałoby zatem oceniać indywidualnie. Relacje te mogą być więc o wiele bardziej skomplikowane niż miałyby to wynikać ze wskazanego powyżej stanowiska.

Jako pierwszy uwagę na ten fakt zwrócił J. Nadler<sup>535</sup>. Podkreślił on przy tym, że zawarty w art. 2 u.g.n. zwrot „nie narusza” może oznaczać nie tylko pierwszeństwo regulacji zawartej w odrębnej ustawie lub jej części, ale także pierwszeństwo u.g.n. przed uregulowaniem ustawy odrębnej jeżeli pozostaje ona na wyższym stopniu ogólności, jak również równoległość stosowania przepisów u.g.n. oraz ustawy odrębnej. Przedstawiciele doktryny, uwzględniając to stanowisko, podjęli zatem próbę opisowego przedstawienia roli przepisów u.g.n. oraz regulacji szczególnych w ramach całego systemu aktów prawnych dotyczących szeroko pojętej gospodarki nieruchomościami<sup>536</sup>.

R. Pessel dostrzega w przepisach u.g.n. źródło zasad gospodarowania jako ogólnych norm prawnych wynikających z przepisów ustawy<sup>537</sup> lub ustalonych w drodze wykładni systemowej, spełniających funkcję porządkującą system prawny gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>538</sup>. Stwierdzenie to jest jednak na tyle ogólne, że jego akceptacja może nastąpić jedynie w sytuacji przyjęcia dość istotnych zastrzeżeń<sup>539</sup>. Należy zwrócić przede wszystkim uwagę na fakt, iż Autor odnosi to spostrzeżenie wyłącznie do nieruchomości Skarbu Państwa, nie określając przy tym relacji u.g.n. do innych nieruchomości, których dotyczy ta ustawa. Trudno jednak przyjąć, że w przypadku nieruchomości stanowiących

---

<sup>535</sup> Zob. J. Nadler, *Zakres...*, s. 167.

<sup>536</sup> Z punktu widzenia formalnego pod pojęciem gospodarki nieruchomościami należałoby rozumieć wszelkie kwestie uregulowane w u.g.n. Z punktu widzenia materialnego jako gospodarkę nieruchomościami należy traktować ogół czynności prawnych i faktycznych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się nieruchomościami. Zob. szerzej G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 98-99.

<sup>537</sup> Przepisy u.g.n. są niekiedy traktowane jako źródło zasad obrotu nieruchomościami publicznymi również przez samego ustawodawcę. Świadczy o tym chociażby treść uzasadnienia do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1421 z 12 marca 2003 r. Wskazano w nim, że „przepisy działu II (u.g.n. - przyp. Ł.S.) regulują zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi głównie przez wprowadzenie szczególnych wobec reguł prawa cywilnego zasad obrotu tymi nieruchomościami”.

<sup>538</sup> R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Warszawa 2008, s. 75-76.

<sup>539</sup> E. Drozd analizując projekt u.g.n., którego treść co do istoty odpowiadała treści ostatecznego kształtu uchwalonej ustawy krytycznie odniósł się m.in. wobec użycia przez ustawodawcę sformułowania, zgodnie z którym u.g.n. określa „zasady”, wskazując że terminu tego nie można używać na oznaczenie szczegółowych przepisów regulujących określone kwestie, gdy tymczasem u.g.n. z takich przepisów się składa. Zob. szerzej E. Drozd, *Uwagi...*, s. 277.

własność j.s.t. ustawa ta zawiera kompleksowe rozwiązania, a co za tym idzie pozostaje ona bez wpływu na regulacje zawarte w przepisach szczególnych. Pewne istotne modyfikacje rozwiązań zawartych w u.g.n. dotyczące również nieruchomości stanowiących własność j.s.t. zawierają chociażby przepisy ustaw regulujących stosunek Państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych<sup>540</sup>. Autor zdaje się również nie dostrzegać tego, że w samej ustawie uregulowanych jest kilka różnorodnych przypadków odstępstw od zdawałoby się ogólnych zasad, a jej przepisy niejednokrotnie są dowodem na brak konsekwencji ze strony ustawodawcy<sup>541</sup>. Co więcej, o ile trudno kwestionować, że niektóre z przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań mogą w istocie być źródłem zasad obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t., to jednak każdorazowo należałoby ocenić, czy na ostateczny kształt wyprowadzonej w ten sposób zasady bez wpływu pozostają przepisy o równorzędnej w stosunku do u.g.n. pozycji w systemie aktów prawnych dotyczących gospodarki nieruchomościami. W wyniku dokonania pogłębionej analizy może okazać się bowiem, że zasady te w „czystej” postaci wynikającej z przepisów u.g.n. dotyczą wyłącznie nieruchomości, do których zastosowanie mają przepisy tego aktu prawnego. W takiej sytuacji trudno byłoby przyjąć, że ustawa ta porządkuje cały system aktów prawnych dotyczących gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa i j.s.t.

Wydaje się, że o wiele bardziej poprawny jest pogląd wyrażony przez M. Wolanina, zgodnie z którym przepisy u.g.n. mają charakter uzupełniający w stosunku do innych ustaw, w zakresie spraw nieuregulowanych w tych ustawach<sup>542</sup>. Autor ten podkreśla przy tym, iż zastosowanie u.g.n. jest możliwe dopiero wówczas gdy w ramach wykładni funkcjonalnej okaże się, iż dana

---

<sup>540</sup> Zob. Ł. Sanakiewicz, Zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na rzecz kościelnych osób prawnych – problemy wykładni, *Przegląd Sądowy* rok 2012, Nr 2, s. 51 i nast.

<sup>541</sup> Przykłady takich rozwiązań można mnożyć. Jednym z najbardziej jaskrawych rozwiązań przyjętych przez ustawodawcę jest mechanizm dokonywania darowizny nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa na rzecz j.s.t. Ustawodawca w art. 13 ust. 2a u.g.n. przyjął konstrukcję zgodnie z którą, w przypadku niewykorzystywania darowizny na cel wskazany w umowie, darowizna ta podlega odwołaniu. Organem właściwym zarówno w przypadku dokonania darowizny jak i w przypadku jej odwołania jest starosta będący jednocześnie przewodniczącym zarządu powiatu jako organu wykonawczego j.s.t., czyli beneficjenta darowizny. Sama ustawa nie wprowadza jakichkolwiek mechanizmów, które miałyby zobligować starostę do odwołania darowizny dokonanej na rzecz j.s.t., w przypadku jej niewykonywania. W przypadku dokonania darowizny na rzecz powiatu (lub gminy w przypadku miast na prawach powiatu) możliwość odwołania darowizny może okazać się zatem czysto iluzoryczna.

<sup>542</sup> M. Wolanin (w:) *Ustawa...*, s. 14. Tak również J. Szachułowicz, *Zalety...*, s. 10.

okoliczność nie została objęta przepisami innej ustawy, lecz powinna podlegać prawnej reglamentacji. Brak uregulowania danej kwestii w odrębnej ustawie może być bowiem celowym zabiegiem ustawodawcy. Sięganie w takim przypadku do przepisów u.g.n. nie może naruszać funkcjonalnej wykładni przepisów odrębnej ustawy. Dopiero wtedy spełniony zostanie postulat ustawodawcy o nienaruszaniu przez u.g.n. innych ustaw w zakresie gospodarki nieruchomościami.

W podobnym tonie wypowiada się również E. Bończak-Kucharczyk, która twierdzi, że w przypadku kolizji pomiędzy przepisami u.g.n. a przepisami innej ustawy, zarówno wymienionej w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionej, pierwszeństwo stosowania mają przepisy innych ustaw (które należy uznać za odrębne), natomiast przepisy u.g.n. mogą być stosowane wtedy, gdy z treści innej ustawy nie można wnioskować, że się ich nie stosuje<sup>543</sup>. Stosowanie u.g.n. do sytuacji objętej regulacją innej ustawy zdaniem Autorki jest zatem możliwe, gdy jednoznacznie nie wynika z niej wyłączenie stosowania przepisów tej ustawy. Brak w innej ustawie takiego wyłączenia i jednoczesny brak w niej uregulowań dotyczących kwestii odmiennie uregulowanych w u.g.n. powoduje, że w razie potrzeby można uzupełniająco stosować wskazane przepisy<sup>544</sup>.

Zdaniem E. Gniewka, choć zgodnie z generalnym założeniem przyjętym przez ustawodawcę, przepisy u.g.n. miały dotyczyć wszelakich nieruchomości, zakres jej zastosowania należy ustalać odrębnie, w poszczególnych, wydzielonych obszarach prawnej materii ustawy<sup>545</sup>. Wydaje się nawet, że skoro ustawodawca zdecydował się na przyznanie prymatu w stosowaniu przepisom szczególnym, to w przypadku nieruchomości podlegającym tym regulacjom zakres zastosowania u.g.n. należałoby nawet ustalać odrębnie dla każdego z jej przepisów. Niektóre z nich będą bowiem podlegały zastosowaniu wprost, inne odpowiednio, a niektóre wcale. Tak ukształtowany system aktów prawnych jest wyrazem współistnienia dopełniającej się regulacji prawnej zawartej w u.g.n. i w odrębnych ustawach szczególnych<sup>546</sup>. O ile w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* takie ukształtowanie systemu aktów prawnych w obszarach kolizyjnych jest w pełni prawidłowe, o tyle jednak w sytuacji, gdy w ramach jednostkowych rozwiązań do tego systemu każdorazowo wprowadzane są odstępstwa od generalnych zasad, wówczas celowość funkcjonowania tych zasad budzi poważne wątpliwości. Może

---

<sup>543</sup> E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz

<sup>544</sup> Ibidem.

<sup>545</sup> E. Gniewek, Obrót ..., s. 26.

<sup>546</sup> Ibidem, s. 27.

okazać się bowiem, że ze względu na wyczerpanie zarówno podmiotowego jak i przedmiotowego zakresu regulacji przez ustawodawstwo szczególne, ogólne zasady dotyczące tej problematyki, poza przypadkami uregulowaniami w akcie o charakterze generalnym, nie będą miały w ogóle zastosowania.

J. Szachułowicz wskazuje, że zamieszczony przez ustawodawcę zwrot „nie narusza”, miał na celu wyłączenie konkurencyjności ustaw. Było to wyrazem poszanowania odrębności celu i zakresu obowiązujących równolegle innych ustaw regulujących problematykę gospodarki nieruchomościami<sup>547</sup>. W konsekwencji ustalając relację przepisów u.g.n. do przepisów zawartych w innych ustawach Autor stwierdza, że każda z ustaw ma swój przedmiot regulacji, niepozostający w sprzeczności z innymi i nieznoszącymi się wzajemnie. Przepisy u.g.n. będą miały zastosowanie w zakresie luk występujących w ustawach szczególnych i w związku z tym zawsze będzie ona spełniać funkcje uzupełniające<sup>548</sup>.

Mechanizm stosowania przepisów u.g.n. oraz regulacji szczególnych w sposób opisowy przedstawił G. Matusik. Zwrócił on uwagę, że w pierwszej kolejności należy sięgać do regulacji ustawy dotyczącej danej materii i tam szukać przepisów dotyczących danej kwestii. Jeżeli dane zagadnienie zostałoby uregulowane w takiej ustawie w sposób sprzeczny do u.g.n. to w takiej sytuacji przepis szczególny ustawy poświęconej danemu zagadnieniu będzie wyłączał przepis u.g.n. Należy jednak pamiętać o tym, że uregulowanie danej kwestii w ustawie szczególnej nie zwalnia z obowiązku zestawienia tej regulacji z u.g.n. Brak takiego przepisu zdaniem G. Matusika nie będzie natomiast oznaczał „regulacji negatywnej”, ponieważ brak ten mogą wypełnić przepisy u.g.n.<sup>549</sup>

Relacje, jakie zachodzą pomiędzy przepisami u.g.n. a ustawami odrębnymi zostały również scharakteryzowane przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 21 maja 2004 r.<sup>550</sup> Wyrok ten, bardzo często powoływany i komentowany przez doktrynę, nawiązuje poniekąd do przedstawionej powyżej koncepcji sformułowanej przez J. Nadlera. Ukazuje on wyraźnie, że relacje jakie zachodzą pomiędzy przepisami u.g.n. a ustawami odrębnymi nie mogą zostać opisane przy użyciu określeń *lex generalis* w odniesieniu do u.g.n. i *lex specialis* w odniesieniu do ustaw odrębnych. Relacje te są bowiem zdecydowanie bardziej skomplikowane.

---

<sup>547</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 20-21.

<sup>548</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 23.

<sup>549</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 25.

<sup>550</sup> Wyrok SN z 21 maja 2004 r. sygn. akt V CK 503/03, OSNC z 2005 r., nr 5, poz. 92.



W doktrynie i w orzecznictwie podnoszony jest również pogląd, zgodnie z którym sformułowanie „nie narusza” oznacza, iż przepisy ustaw szczególnych, w zakresie w jakim dotyczą gospodarki nieruchomościami, są przepisami odrębnymi i mają pierwszeństwo w stosowaniu. Zwolennikiem takiego poglądu był m.in. Z. Marmaj<sup>551</sup> a obecnie jest on prezentowany m.in. przez M. Horoszko i D. Pęchorzewskiego<sup>552</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się również Sąd Najwyższy w jednym ze swoich orzeczeń<sup>553</sup>. W wyroku tym Sąd podkreślił, że przepisy innych ustaw, zarówno wymienionych przykładowo w art. 2 u.g.n., jak i tam niewymienionych należy uznać za przepisy odrębne i jako takie mające pierwszeństwo w stosowaniu<sup>554</sup>. Odwołując się do stanu faktycznego, w jakim zapadło przywołane wyżej orzeczenie Sądu Najwyższego, należy zwrócić uwagę, że Sąd nie dostrzegł wówczas możliwości zastosowania przepisów u.g.n. w zakresie przekraczającym odesłanie zawarte w przepisach ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>555</sup>. Sąd wyjaśnił ponadto, że sięgnięcie do przepisów u.g.n. jest uprawnione gdy te odrębne ustawy zawierają odesłanie typu "w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami". Takiego odesłania wymagałaby poprawność legislacyjna<sup>556</sup>. Powstaje więc pytanie, co w sytuacji, gdy odrębne ustawy takiego odesłania w ogóle nie zawierają? Czy wówczas sięganie do u.g.n. jest dopuszczalne?

W szczególnych wypadkach może okazać się jednak, że ustawodawca celowo w przepisach odrębnej ustawy nie zamieścił odesłania do u.g.n. Taki zabieg legislacyjny mógłby być podyktowany różnymi okolicznościami. Przykładowo ustawodawca już na etapie opracowywania ustawy szczególnej założył, że będzie ona kompleksowo regulowała daną problematykę, wyłączając przy tym nawet

---

<sup>551</sup> Z. Marmaj (w:) Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz pod red. G. Bieńka, Warszawa 2011, s. 16-17.

<sup>552</sup> M. Horoszko, D. Pęchorzewski, Gospodarka nieruchomościami, Komentarz pod red. D. Pęchorzewskiego, Warszawa 2010, s. 6-7. Autorzy w swoim opracowaniu wskazują, że wymienienie przez ustawodawcę w art. 2 u.g.n. regulacji, których nie naruszają przepisy tej ustawy jest równoznaczne z przyznaniem im charakteru przepisów szczególnych w stosunku do u.g.n. Zdaniem autorów oznacza to, że przepisy szczególne należy stosować z wyłączeniem przepisów. Dopuszczają oni przy tym stosowanie przepisów u.g.n. tylko w razie wyraźnego odesłania do odpowiedniego przepisu tej ustawy bądź w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych. Zob. również wyrok NSA z 11 października 2011 r. sygn. akt II OSK 1688/11.

<sup>553</sup> Zob. wyrok SN z dnia 18 lutego 2009 r. sygn. akt I CSK 389/08

<sup>554</sup> Zob. także G. Bieńka, O zmianach ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent rok 2011, Nr 3, s. 10. Tak również wyrok NSA z 3 marca 2011 r. I OSK 640/10 niepubl, wyrok NSA z 24 sierpnia 2010 r. I OSK 1409/09 niepubl.

<sup>555</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368

<sup>556</sup> G. Bieńka, O zmianach..., s. 10.

odpowiednie zastosowanie przepisów u.g.n., czy też że dany typ nieruchomości w ogóle nie będzie podlegał procesom uregulowanym w przepisach u.g.n. Wydaje się, że przyjęcie uniwersalnego stanowiska w przedstawionym powyżej zakresie jest niemożliwe. Każdorazowo należałoby bowiem rozstrzygnąć, czy w przepisach ustawy odrębnej ustawodawca w sposób kompleksowy uregulował daną problematykę, a co za tym idzie, czy dla osiągnięcia celu ustawy zgodnego z intencją prawodawcy zachodzi konieczność sięgania do innych regulacji, w tym w szczególności do przepisów u.g.n.

W praktyce, na gruncie przepisów szczególnych, jednoznaczne rozstrzygnięcie tego zagadnienia jest niezwykle istotne. Ustawodawca, z uwagi na materialno-prawną problematykę danego aktu prawnego, dla której nieruchomości mają jedynie uboczne znaczenie, niejednokrotnie zamieszcza w nim przepisy dotyczące form obrotu nieruchomościami. Regulacje te, choć fragmentaryczne, dotyczące zazwyczaj stosunkowo wąsko określonego kręgu podmiotów, niejednokrotnie nie pozostają bez wpływu na reżim prawny obrotu nieruchomościami pozostającymi w ich dyspozycji. Takie przepisy są przez ustawodawcę stosowane zazwyczaj w celu przeobrażenia istniejących stosunków własnościowych, bądź też doprowadzenia do zgodności stanu prawnego ściśle określonych nieruchomości ze stanem faktycznym. Z punktu widzenia całego systemu norm prawnych regulujących problematykę obrotu nieruchomościami, w tym w szczególności nieruchomościami publicznymi, stosowanie tego typu zabiegów legislacyjnych nie jest zjawiskiem pożądanym. Poprzez konieczność uwzględnienia tych szczególnych rozwiązań w ramach transakcji, dokonywanych na gruncie prawa cywilnego, gdzie dominujące znaczenie winno być przypisane autonomii woli stron i zasadzie swobody umów, zagrożona jest pewność obrotu. Nie można bowiem oczekiwać od notariusza pełnej znajomości wewnętrznych uwarunkowań dotyczących obrotu nieruchomościami, charakterystycznych zazwyczaj wyłącznie dla ściśle określonej, jednostkowej transakcji, która ma na celu wywołanie skutków prawnych opartych na decyzjach politycznych<sup>557</sup>.

---

<sup>557</sup> Przykładem takiego restrykcyjnego uregulowania form obrotu nieruchomościami są przepisy art. 4f-4h ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jednolity Dz.U. z 2004 r. Nr 163 poz. 1711 ze zm.) dotyczące przekazywania nieruchomości Skarbu Państwa stanowiących lotniska wojskowe lub ich części, które mogą być wykorzystane w celu założenia lub rozbudowy lotniska cywilnego użytku publicznego w drodze darowizny na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, oddawanie ich w użytkowanie wieczyste oraz zawierania umów ich użyczenia.

Choć wydaje się, że wprowadzanie tak kazuistycznych rozwiązań w ustawie, będącej ze swej istoty aktem normatywnym o charakterze generalnym, jest niecelowe, to jednak w obecnym stanie prawnym niejednokrotnie jest to jedyne możliwe rozwiązanie dla osiągnięcia założonego celu przyświecającego ustawodawcy. W polskim systemie prawnym, kompetencje w zakresie gospodarowania nieruchomościami publicznymi, szczególnie tymi które stanowią własność Skarbu Państwa, zostały przyznane znacznej ilości podmiotów, zróżnicowanych zarówno z punktu widzenia ich statusu jak i formy organizacyjno-prawnej, co nie pozostaje bez wpływu na ich tytuł prawny do nieruchomości, a co za tym idzie na zakres uprawnień w stosunku do tej kategorii mienia pozostającego w ich dyspozycji. Taki stan bezpośrednio wpływa również na stosunki łączące je z właścicielem nieruchomości. Dość powiedzieć, że w obecnym stanie prawnym za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa odpowiadają organy administracji publicznej takie jak Minister Skarbu Państwa<sup>558</sup>, wojewodowie<sup>559</sup> i starostowie<sup>560</sup>, państwowe osoby prawne takie jak Agencja Nieruchomości Rolnych<sup>561</sup>, Agencja Mienia Wojskowego<sup>562</sup>, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa<sup>563</sup>

---

Przepisy te nie tylko w znaczny sposób modyfikują kodeksową istotę umowy darowizny, umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, czy też umowy użyczenia, ale przyznają organom administracji rządowej niemal nieograniczoną możliwość jednostronnego kształtowania treści poszczególnych umów. Nakładają one również na beneficjentów tych umów obowiązek dokonania ściśle określonych czynności prawnej natury obligacyjnej względem podmiotu zakładającego lub zarządzającego lotniskiem użytku publicznego.

<sup>558</sup> Na podstawie art. 60 i 60a u.g.n. Minister Skarbu Państwa jest również właściwy w sprawach udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa przedstawicielstwom dyplomatycznym lub urzędowi konsularnym państw obcych w trybie art. 61 ust. 1 u.g.n.

<sup>559</sup> Na podstawie art. 7b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 1996 r. Nr 106 poz. 493 ze zm.), § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1936 r. wydanego w porozumieniu z Ministrami Spraw Wojskowych i Opieki Społecznej w sprawie wykonania ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 1936 Nr 85 poz. 595), art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 1999 r. Nr 41 poz. 412 ze zm.), art. 4f ust. 7 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 163 poz. 1711 ze zm.), art. 134 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 ze zm.) Do kompetencji wojewody, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2009 r. Nr 31 poz. 206 ze zm.) należy również wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej niezastrzeżonych dla innych organów. W związku z tym zadania te mogą również obejmować gospodarowanie szeroko rozumianym mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa, nie objętym regulacjami szczegółowymi.

<sup>560</sup> Na podstawie art. 23 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 u.g.n.

<sup>561</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1700 ze zm.).

<sup>562</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 163 poz. 1711 ze zm.).

gospodarujące nieruchomościami Skarbu Państwa jako „powiernicy”, oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe”<sup>564</sup> jako państwa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej wykonująca zarząd<sup>565</sup> w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. Co więcej, zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę konstrukcją prawną, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, wykorzystywane do realizacji różnorodnych zadań z zakresu administracji rządowej pozostają również w dyspozycji państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, wyposażonych względem tych nieruchomości w trwały zarząd. Nieruchomości takie mogą pozostawać również w dyspozycji państwowych osób prawnych na podstawie różnorodnych form prawnorzeczowych (przeważnie użytkowania i użytkowania wieczystego). Pomimo, że każdy z tych podmiotów gospodaruje nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i w pewnym zakresie wykonuje uprawnienia płynące z własności państwowej, to z punktu widzenia proceduralnego zachodzą istotne odmienności pomiędzy regulacjami w tym zakresie, dotyczącymi poszczególnych podmiotów.

Nawet w tak rozbudowanym systemie prawnym pojawiają się jednak dość istotne luki, których nie dostrzegł ustawodawca, wykładnia poszczególnych przepisów może prowadzić do rozbieżnych wniosków, a funkcjonujący podział kompetencji pomiędzy poszczególnymi organami nie jest czytelny<sup>566</sup>. W doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, zgodnie z którym główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż system gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa był budowany *ad hoc* stąd cechuje się znacznym rozproszeniem

---

<sup>563</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r. Nr 206 poz. 1367 ze zm.).

<sup>564</sup> Na podstawie przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2011 r. Nr 12 poz. 59 ze zm.).

<sup>565</sup> Pojęcia zarządu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach nie należy utożsamiać z instytucją trwałego zarządu uregulowaną w przepisach u.g.n. Dla potrzeb jego zdefiniowania pomocne nie będą również regulacje dotyczące zarządzania nieruchomościami jako działalności zawodowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami zamieszczone w art. 184 i nast. u.g.n. Zakres uprawnień PGL „Lasy Państwowe” w stosunku do zarządzanego mienia jest bowiem nieporównywalnie szerszy. Jednostka ta może chociażby podejmować czynności zmierzające do jego trwałego rozdysponowania. Zob. szerzej B. Rakoczy, Ustawa o lasach, Komentarz, Warszawa 2010, s. 174-175. Odmiennie A. Chełchowski, Trwały zarząd..., s. 216

<sup>566</sup> Przykładowo ustawodawca nie daje odpowiedzi na pytanie o status spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (mieszkalnego lub użytkowego) nabytego na rzecz Skarbu Państwa, które nie stanowi nieruchomości w rozumieniu art. 46 § 1 k.c. i jako ograniczone prawo rzeczowe nie może zostać włączone do zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 4 pkt 2 u.g.n. Wydaje się, że reprezentantem Skarbu Państwa w sprawach wykonywania uprawnień płynących z tego tytułu winien być wojewoda, którego zakres kompetencji został określony w najszerszy sposób.

jednostek gospodarujących tymi nieruchomościami i brakiem jednolitego nadzoru ze strony administracji rządowej nad własnością państwową<sup>567</sup>. Przyczynę tego rozproszenia upatruje się natomiast w „branżowym” sposobie wydzielania przez ustawodawcę poszczególnych funkcji publicznych i tworzenia branżowych instytucji zarządzających sprawami publicznymi, a nie tworzenie systemu zarządzania operacyjnego<sup>568</sup>.

Z dzisiejszego punktu widzenia opisywany przez M. Bednarek stan prawny z początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, w którym „zasady i tryb gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i gmin są przedmiotem regulacji aż czterech ustaw” można więc wspomnieć z pewną dozą tęsknoty i rozrzewnienia<sup>569</sup>. Zgłaszana wówczas przez Autorkę obawa o kompatybilność regulacji poświęconych gospodarce nieruchomościami publicznymi, w obecnym stanie prawnym jest jeszcze bardziej wyrazista. Można nawet odnieść wrażenie, że samemu ustawodawcy z trudem przychodzi zapanowanie nad całokształtem unormowań regulujących tę kwestię.

Wydaje się, że obecnie fragmentaryczne rozwiązania legislacyjne nie doprowadzą do uporządkowania i zapewnienia należytej przejrzystości regulacjom dotyczącym gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Jedynym możliwym rozwiązaniem jest opracowanie na nowo całościowego systemu, uwzględniającego różnorodne aspekty tej problematyki. Jako panaceum na te problemy w doktrynie wskazywano różnorodne rozwiązania w tym m.in. systemowe przekazanie nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz j.s.t.<sup>570</sup> bądź reaktywowanie urzędów ziemskich i przejęcie przez nie kompetencji w zakresie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa od starostów i innych państwowych jednostek, w tym w szczególności wszelkich agencji państwowych, co docelowo doprowadziłoby do ich likwidacji<sup>571</sup>.

Po wejściu w życie przepisów u.g.n. wydawało się, że opracowany został model gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, w którym dominującą rolę będą odgrywać starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Wyrazem takiego modelu jest chociażby

---

<sup>567</sup> K. Buczyński, M. Przychodzki, *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda*, Rejent, rok 2008, Nr 1, s. 9.

<sup>568</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>569</sup> M. Bednarek, *Przemiany...*, s. 269.

<sup>570</sup> Zob. S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, *Studia Iuridica Agraria*, rok 2000, t. I, s. 63.

<sup>571</sup> K. Buczyński, M. Przychodzki, *Gospodarowanie...*, s. 30 i nast.

treść art. 11 ust. 1 u.g.n. oraz art. 23 ust. 1 w związku z art. 21 tej ustawy. Na etapie dokonywania kolejnych nowelizacji u.g.n. oraz innych ustaw stopniowo przyznawano kompetencje do gospodarowania nieruchomościami innym organom, tworząc niejako odrębne zasoby nieruchomości. Ustawodawca nie zrezygnował przy tym z dotychczasowego domniemania kompetencji w tym zakresie przysługującego starostom na podstawie przywołanych wyżej przepisów. W działaniach tych brak jest zatem jakiegokolwiek konsekwencji i systemowego podejścia do tak istotnej kwestii jak gospodarowanie nieruchomościami publicznymi. Funkcjonujący obecnie podział kompetencji w tym zakresie już dawno przestał być zrozumiały nie tylko dla zwykłych obywateli, ale także dla osób na co dzień zajmujących się profesjonalnie obrotem nieruchomościami. Choć tego rodzaju komplikacje nie dotyczą bezpośrednio nieruchomości j.s.t., to jednak docelowo należałoby dążyć do zmodyfikowania całego rozbudowanego systemu prawnego związanego z funkcjonowaniem wyodrębnionych organizacyjnie podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie nieruchomościami publicznymi.

Wzajemne relacje pomiędzy organami j.s.t. oraz organami działającymi jako *statio fisci* Skarbu Państwa dalekie są bowiem od modelowego założenia, zgodnie z którym organy te mają obowiązek współdziałania na rzecz wspólnego dobra społecznego i nie mogą swych własnych indywidualnych interesów przedkładać przed zadania należące do zakresu ich obowiązków. Już niedługo po wejściu w życie obecnie obowiązującej u.g.n. zwracano uwagę na brak unormowań określających, w jakim trybie i na jakich podstawach prawnych można pokonać opór jednego z podmiotów publicznych do dokonania danej czynności, z pominięciem zasady wartości rynkowej nieruchomości i ekwiwalentności świadczeń<sup>572</sup>. Zakładając, że wszystkie organy podmiotów publicznych winny działać na rzecz dobra wspólnego, wzajemna współpraca i pomoc w sprawach majątkowych wydawać by się mogła oczywista.

W praktyce jednak nierzadko występują sytuacje, w których pomimo istniejących instrumentów prawnych umożliwiających taką współpracę, nie jest ona realizowana. Abstrahując od przyczyn takiego stanu rzeczy, należy jedynie zaznaczyć, że ustawodawca nie stworzył żadnego mechanizmu, który premiowałby współpracę pomiędzy podmiotami publicznymi na rzecz dobra wspólnego. Wręcz przeciwnie, poprzez stworzenie odrębnych zasobów nieruchomości powiązanych również z zagwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością poszczególnych podmiotów

---

<sup>572</sup> J. Szachułowicz, Zalety..., s. 4

publicznych w sprawach gospodarczych, na etapie podejmowania decyzji o sposobie wykorzystania nieruchomości zewidencjonowanych w tych zasobów dominujące znaczenie odgrywa przeważnie czynnik ekonomiczny. Mimo zgłaszanych przez doktrynę postulatów w tym zakresie<sup>573</sup>, po ponad 15 latach obowiązywania ustawy o gospodarce nieruchomościami, ta ważna kwestia w dalszym ciągu nie została uzupełniona drogą ustawową.

Dokonanie tych zmian stanowiłoby samo w sobie wartość trudną do przecenienia. Dzięki temu ustawodawca nie byłby zmuszony do posilkowania się niekiedy sztucznymi konstrukcjami prawnymi, oderwanymi od ogólnie przyjętych zasad w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi. Nie oznacza to jednak że zasady obrotu takimi nieruchomościami winny być tożsame z ogólnymi zasadami prawa cywilnego. Szczególna funkcja i przeznaczenie nieruchomości publicznych uzasadnia wprowadzenie przez ustawodawcę pewnych modyfikacji w tym zakresie, których celem będzie doprowadzenie do ich efektywnego wykorzystania w założonym uprzednio celu.

Obecnie obowiązujące przepisy dają podstawę do podjęcia próby wyodrębnienia tychże zasad. Aby tego dokonać, koniecznym jest przeanalizowanie poszczególnych mechanizmów przyjętych przez ustawodawcę w tym zakresie, przyczyn wprowadzenia danej odrębności oraz jednoznaczne ustalenie, czy założony przez ustawodawcę cel wprowadzenia tej odrębności nie mógłby zostać osiągnięty przy wykorzystaniu ogólnych zasad i mechanizmów prawa cywilnego.

#### **4. Zasady prawa charakterystyczne dla obrotu nieruchomościami publicznymi**

##### **4.1. Charakter prawny zasad dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi**

Rozpoczynając rozważania dotyczące zasad charakterystycznych dla obrotu nieruchomościami publicznymi należy poczynić dość istotne zastrzeżenie. Będzie ono miało decydujące znaczenie przy rozstrzyganiu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych. Jak już wskazano w poprzedniej części niniejszej pracy, na treść i sposób wykonywania prawa własności przez podmioty publiczne decydujący wpływ miały przeobrażenia ustrojowe dokonane na przełomie lat 80-tych i 90-tych ubiegłego stulecia. Z jednej strony ustawodawca dążył do

---

<sup>573</sup> Ibidem.

zliberalizowania regulacji dotyczących nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych, tak aby dopuścić do korzystania z takich nieruchomości przez podmioty inne niż właściciele. Z takim kierunkiem zmian legislacyjnych ściśle związane było istotne ograniczenie instrumentów administracyjnego oddziaływania na gospodarowanie takimi nieruchomościami na rzecz zwiększenia roli metod właściwych dla prawa cywilnego<sup>574</sup>. Natomiast z drugiej strony, działaniom ustawodawcy towarzyszyła obawa przed możliwością stworzenia podstawy prawnej do nadmiernej wolności w działaniach organów reprezentujących podmioty publiczne, a zatem przed niebezpieczeństwem dowolności przy podejmowaniu przez nich decyzji właścicielskich<sup>575</sup>. Mimo, że od tych przemian ustrojowych i gospodarczych minęło już przeszło 20 lat, można odnieść wrażenie, że takie sprzeczne motywacje towarzyszą ustawodawcy do dzisiaj. Bezpośrednią konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zjawisko swoistego „przeregulowania”, polegające na drobiazgowym wyliczeniu tego, co „może” właściciel nieruchomości. Przykładem takiego rozwiązania jest chociażby treść art. 13 ust. 1 u.g.n., który zostanie szczegółowo omówiony w dalszej części niniejszej pracy. Zjawisko to w sposób negatywny odbija się na przejrzystości ustawy, powodując niekiedy konieczność sięgania do żmudnych zabiegów interpretacyjnych w celu ustalenia intencji ustawodawcy.

Aby podjąć próbę oceny szczegółowych rozwiązań funkcjonujących w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi, w pierwszej kolejności koniecznym jest ustalenie, czy problematyki tej dotyczą jakiegokolwiek szczególne, jej tylko właściwe zasady prawa. Oczwistym jest, że w przeważającej mierze katalog tych zasad będzie tożsamy z ogólnymi zasadami prawa cywilnego. Skomplikowany system aktów prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi w sposób dość istotny modyfikuje jednak te zasady. Jak już wyżej wskazano, w doktrynie prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym przepisy u.g.n. stanowią źródło zasad gospodarowania jako ogólnych norm prawnych wynikających z przepisów ustawy lub ustalonych w drodze wykładni systemowej, spełniających funkcję porządkującą system prawny gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa<sup>576</sup>. Ustawodawca sam niejako sprowokował postawienie takiej tezy stwierdzając w art. 1 ust. 1 u.g.n., że ustawa ta ma określać „zasady” dotyczące czynności wymienionych w tym przepisie. Już na etapie

---

<sup>574</sup> M. Bednarek, *Przemiany...* s. 278.

<sup>575</sup> Ibidem.

<sup>576</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 75-76.



analizowania projektu u.g.n. zwracano uwagę, że ustawodawca nie wypełnił zadania, które sam sobie postawił i nie uregulował żadnych „zasad” a jedynie wiele szczegółowych kwestii, których miejscem są przepisy wykonawcze<sup>577</sup>. Zasady te nie zostały stworzone w szczególności w odniesieniu do gospodarki nieruchomościami skarbowymi czy samorządowymi, a dotyczące tej materii przepisy-zasady gubią się w gąszczu regulacji<sup>578</sup>.

Powstaje więc pytanie gdzie należy doszukiwać się źródeł zasad prawa w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi? Na to pytanie na tym etapie rozważań trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi chociażby z uwagi na wieloznaczność terminu „zasada prawa”. W teorii prawa podkreśla się, że o zasadach prawa można mówić w znaczeniu opisowym i dyrektywalnym (normatywnym)<sup>579</sup>. Zasada prawa w znaczeniu opisowym służy do zbiorczego określenia funkcjonalnie powiązanego zespołu norm prawnych tworzących daną instytucję prawną. Pozwala ona na opisanie zaobserwowanej prawidłowości wynikającej z obowiązywania poszczególnych norm prawnych. Ma ona głównie znaczenie dydaktyczne, gdyż pozwala lepiej zrozumieć i opisać system prawny, czy jego fragment. Sformułowanie takiej zasady może również być wykorzystane w procesie wykładni prawa, gdzie na jej podstawie podjęta zostanie próba ustalenia intencji ustawodawcy w danym zakresie odwołując się przy tym do wzorca wynikającego z tej zasady<sup>580</sup>. Natomiast zasada prawa pojmowana dyrektywalnie jest niczym innym jak dyrektywą postępowania (normą prawną). Wyróżnienie takiej normy-zasady wywołuje skutek w postaci przyznania nadrzędności tej normy względem innych<sup>581</sup>. Wynika to z faktu, iż zasady prawa (w sensie dyrektywalnym) stanowią nośnik wartości (aprobowanych stanów rzeczy), wprowadzonych do systemu prawa przez prawodawcę<sup>582</sup>. W tym sensie zasady są więc z reguły przedmiotem rekonstrukcji i uogólnień, a nie przedmiotem treści wprost wyrażonych w tekście samej normy<sup>583</sup>. Zasady prawa mają niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia całego systemu prawnego. Ustalony na ich podstawie pewien wzorcowy model przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania

---

<sup>577</sup> E. Drozd, Uwagi..., s. 277.

<sup>578</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 21.

<sup>579</sup> Z. Ziemiński (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, Zasady prawa, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974, s. 10 i nast.

<sup>580</sup> Ibidem, s. 28 i nast.

<sup>581</sup> Ibidem, s. 94 i nast.

<sup>582</sup> M. Kordela, Zasady prawa jako normatywna postać wartości, RPEiS 2006, nr 1, s. 41.

<sup>583</sup> M. Safjan, (w:) System prawa prywatnego, t. 1, Prawo cywilne – część ogólna, pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, s. 263.

niejednokrotnie wpływa bowiem na kształt późniejszych przepisów. Z punktu widzenia praktyki model ten jest także istotny na etapie wykładni przepisów już obowiązujących, dla której kluczowe znaczenie ma ustalenie intencji prawodawcy.

Bezpośrednim źródłem zasad prawnych bądź materiałem do ich zrekonstruowania są przeważnie regulacje o dużym stopniu ogólności (np. zasady prawa cywilnego) na tle aktów prawnych o szczególnie istotnym dla danej dziedziny stosunków społecznych charakterze (w szczególności kodeksów). Wydaje się jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby źródłem określonych zasad prawa były również regulacje o większym stopniu szczegółowości<sup>584</sup>. Oczywistym jest przy tym, że z uwagi na węższy zakres tych regulacji, wynikające z nich zasady również będą miały ograniczony zakres zastosowania a ich doniosłość będzie nieporównywalnie mniejsza niż zasad dotyczących całej gałęzi prawa. W pewnych sytuacjach, szczególnie tam, gdzie ustawodawca ogranicza się do fragmentarycznych rozwiązań, bądź wprowadza mechanizmy stanowiące odstępstwo od dotychczas przyjętych standardów postępowania w danym zakresie, może okazać się, że odwołanie się do tak ustalonych zasad będzie niezbędne do dokonania prawidłowej wykładni przy zachowaniu spójności regulacji w danej materii. Innymi słowy przyjęcie takiego rozumowania jest uzasadnione zwłaszcza jeśli uprzednio uzna się, że pomimo wąskiego zakresu oddziaływania dana regulacja ma dużą doniosłość społeczną. Zabieg taki jest ze wszech miar pożyteczny i przyczynia się do uporządkowania danej problematyki<sup>585</sup>.

Taka sytuacja ma miejsce w przypadku regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi. Nic więc nie stoi na przeszkodzie, aby na gruncie tych regulacji doszukiwać się zasad prawnych zarówno w ujęciu opisowym jak i ujęciu dyrektywalnym. Niezbędne jest jednak przy tym przedstawienie generalnych założeń, jakie przyjmuje się przy charakteryzowaniu danej instytucji prawnej na gruncie ogólnych zasad prawa cywilnego, w sytuacji gdy ma ona powszechne zastosowanie. Z punktu widzenia celów niniejszej pracy zbędne jest omawianie zasad, które w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi nie podlegają jakiegokolwiek modyfikacji jak np. zasada rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych. Bliższego omówienia wymaga jednak zasada swobody umów, która

---

<sup>584</sup> R. Michałowski, *Zasady przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*, *Studia Iuridica Agraria*, tom IX, rok 2011, s. 44.

<sup>585</sup> R. Michałowski, *Zasady...*, s. 44.

w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi ulega częstokroć daleko idącym modyfikacjom względem ogólnych reguł prawa cywilnego.

Jak już wyżej wskazano, niezależnie od przyjętego stanowiska w zakresie statusu normatywnego zasad prawa, sprowadzającego się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy „zasady to normy” czy też „zasady to idee i założenia”, bezsprzecznym jest, że zasady przeważnie są efektem wykładni prawa<sup>586</sup>. Nie dziwi zatem, że poza zasadami mającymi zastosowanie w ramach powszechnego obrotu nieruchomościami, które zostaną omówione w pierwszej kolejności, w doktrynie w odniesieniu do gospodarowania zasobami nieruchomości<sup>587</sup> przez podmioty publiczne, wyróżnia się różnorodne zasady prawa, uwzględniające specyfikę tej problematyki. W doktrynie nie ukształtował się jednak spójny katalog tych zasad. Do najczęściej wymienianych, a zarazem najważniejszych należą: zasada reprezentacji, zasada racjonalnej (prawidłowej) gospodarki, zasada ekwiwalentności, zasada jawności i zasada przetargowego zbywania nieruchomości<sup>588</sup>. W odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi jako zasady traktuje się również zasadę względnej dopuszczalności obrotu<sup>589</sup> oraz zasadę korzystania przez jednostki organizacyjne nieposiadające podmiotowości prawnej z nieruchomości na podstawie własnego tytułu prawnego<sup>590</sup>. Do rangi zasad prawnych zalicza się ponadto ustawowe określenie celów publicznych oraz konsekwencje wynikające z przyznanego im szczególnego znaczenia prawnego. Służą one zaspokojeniu zbiorowych potrzeb obywateli, a ich realizacja jest obowiązkiem organów administracji publicznej<sup>591</sup>. Zasada ta mieści się w katalogu zasad gospodarowania nieruchomościami bez względu na podmiot właścicielski sformułowanym przez J. Szachułowicza<sup>592</sup>. Poza nią w katalogu tym znalazły się również takie zasady jak obligatoryjne

---

<sup>586</sup> M. Safjan, (w:) System..., s. 264.

<sup>587</sup> W rozumieniu art. 4 pkt 2 u.g.n.

<sup>588</sup> M. Stańko (w:) J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarowanie mieniem komunalnym, Warszawa 2008, s. 94 i nast., R. Pessel, Nieruchomości..., s. 73 i nast., R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wrocław 2010, s. 13 i nast.

<sup>589</sup> Wydaje się że na gruncie przepisów dotyczących obrotu nieruchomościami przez podmioty publiczne trudno jest mówić o odrębnej zasadzie względnej dopuszczalności obrotu. Zasada ta to nic innego jak klasyczna cywilistyczna zasada swobody umów podlegająca jedynie pewnym ograniczeniom lub modyfikacjom albo ze względów przedmiotowych albo ze względów podmiotowych.

<sup>590</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 22-23. Autor ten postuluje formułowanie zasad wynikających z przepisów u.g.n. w odniesieniu do jej poszczególnych działów czy nawet rozdziałów.

<sup>591</sup> J. Szachułowicz, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, s. 19.

<sup>592</sup> J. Szachułowicz, Gospodarka... s. 15-19.

uwzględnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako wiążących i nadrzędnych w stosunku do wszystkich czynności gospodarowania, czy też ochrona własności prywatnej poprzez ograniczenie procedur scalania i wymiany gruntów, czy restrykcyjne uregulowanie zasad wywłaszczania nieruchomości. Zasada prawidłowej gospodarki zdaniem J. Szachulowicza winna natomiast dotyczyć nie tylko nieruchomości skarbowych i samorządowych, lecz także może być wywiedziona z przepisów k.c. w odniesieniu do wszelkiego rodzaju nieruchomości, bez względu na to, jaki podmiot jest ich właścicielem.

#### 4.2. Zasada swobody umów

##### 4.2.1. ... Zarys istoty zasady swobody umów w prawie cywilnym

Na gruncie prawa cywilnego zawarcie umowy jest najczęściej spotykanym zdarzeniem prawnym<sup>593</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że bezpośrednim skutkiem tego zdarzenia prawnego jest ukształtowanie między stronami stosunku cywilnoprawnego jego treści, przekształcenie istniejącego już stosunku prawnego lub jego zniesienie<sup>594</sup>. Taką też funkcję pełni umowa w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi. Na treść wykreowanego na podstawie takiej umowy stosunku prawnego mogą mieć jednak znaczny wpływ szczególne rozwiązania ustawowe, które nie dotyczą podmiotów prawa prywatnego. Należy bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z art. 56 k.c. zawarcie umowy jako czynność prawna wywołuje skutki nie tylko wyrażone w niej samej, lecz również takie, które wynikają z ustawy, zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów<sup>595</sup>. Umowa nie jest zatem jedynym elementem określającym treść stosunków prawnych.

Jak już wyżej wspomniano jednym z fundamentów polskiego systemu prawa cywilnego jest zasada swobody umów<sup>596</sup>. Jej normatywny wyraz został zawarty w art. 353<sup>1</sup> k.c., zgodnie z którym strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Przepis ten został dodany w wyniku nowelizacji

---

<sup>593</sup> A. Brzozowski, Umowy (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. E. Łętowskiej, Warszawa 2007, s. 380.

<sup>594</sup> A. Brzozowski, Umowy..., s. 381 i cyt. tam literatura.

<sup>595</sup> P. Machnikowski, Kodeks cywilny. Komentarz pod red. E. Gniewka, Warszawa 2011, s. 133.

<sup>596</sup> S. Grzybowski, System prawa cywilnego, Tom I Część ogólna, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1985, s. 51-52, A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne..., s. 33.

z 28 lipca 1990 r.<sup>597</sup> niemniej jednak już nawet przed dokonaniem tej nowelizacji istnienie zasady swobody umów nie było kwestionowane, mimo że nie była ona sformułowana *expressis verbis*<sup>598</sup>. Z oczywistych względów wymagania jakie stawiała gospodarka planowa, zwłaszcza w obrocie uspołecznionym prowadziły do znacznego ograniczenia tej zasady<sup>599</sup>. Dodanie tego przepisu stanowiło niejako powrót do polskich tradycji cywilistycznych, gdzie zasada swobody umów miała swoje odzwierciedlenie w art. 55 Kodeksu zobowiązań. W doktrynie podkreśla się przy tym, że przywrócenie zasady swobody umów do k.c. ma wymiar symbolu, wyrażającego nową aksjologię w obrębie stosunków obligacyjnych, adekwatną do gospodarki rynkowej<sup>600</sup>.

Z punktu widzenia teoretyczno-prawnego swobodę umów można określić jako stworzoną przez normy prawa dla podmiotów cywilnoprawnych możliwością (kompetencją) ustanawiania, uchylania i zmieniania ich obowiązków (a także skorelowanych z nimi uprawnień). Jest to jeden z przejawów szerszego zjawiska jakim jest autonomia woli, której istotą jest stworzona przez system prawny możliwość regulowania przez podmioty prawa ich stosunków cywilnoprawnych według ich własnej woli za pomocą narzędzia, jakim jest czynność prawna<sup>601</sup>. Pamiętać jednak należy, że treść oświadczeń woli stron nie może być sprzeczna z normami imperatywnymi oraz normami semiimperatywnymi, w takim zakresie w jakim wiążą one bezwzględnie. Innymi słowy niedopuszczalne jest takie ukształtowanie przez strony treści stosunku zobowiązaniowego lub jego celu, które prowadziłoby do naruszenia przepisów ustawowych o charakterze *iuris cogentis*<sup>602</sup>. Treść oświadczeń woli stron ma natomiast pierwszeństwo przed regulacją wynikającą z norm dyspozytywnych, niesprzecznych z nią zasad współżycia społecznego i zwyczajów<sup>603</sup>.

---

<sup>597</sup> Art. 1 pkt 48 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321 ze zm.)

<sup>598</sup> Z. Radwański, Teoria umów, Warszawa 1977, s. 94 i nast., S. Grzybowski, System..., s. 51-52, M. Niedośpiół, Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi, Państwo i Prawo, rok 1990, Nr 6, s. 54.

<sup>599</sup> T. Wiśniewski (w:) G. Bieniek, H. Ciepla, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>600</sup> M. Safjan, (w:), Kodeks cywilny, Komentarz do artykułów 1-449<sup>10</sup>. Tom I pod red. K. Pietrzykowskiego, s. 1245.

<sup>601</sup> Ibidem, s. 420, Z. Radwański, Teoria..., s. 98.

<sup>602</sup> Zob. wyrok SN z dnia 16 lutego 2001 r., sygn. akt IV CKN 244/00, OSNC z 2001, nr 9, poz. 138, wyrok SN z dnia 11 października 2002 r., sygn. akt I CKN 997/00, wyrok SA w Katowicach z dnia 9 października 2012 r. sygn. akt III AUa 43/12 niepubl.

<sup>603</sup> P. Machnikowski, Kodeks..., s. 134.

#### 4.2.2. ... Zasada swobody umów w stosunkach prawnorzeczowych

W doktrynie i orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że swoboda umów obejmuje przede wszystkim swobodę decyzji o zawarciu lub niezawarciu umowy, swobodę wyboru kontrahenta, możliwość swobodnego kształtowania treści umowy<sup>604</sup>, swobodę formy zawarcia umowy<sup>605</sup>, swobodę trybu zawarcia umowy<sup>606</sup>, a także swobodę rozwiązania stosunku prawnego<sup>607</sup>. Podkreśla się również, że choć treść i umiejscowienie przytoczonego wyżej przepisu sugeruje, że odnosi się on wyłącznie do stosunków zobowiązaniowych, to jednak wydaje się, że nie ma powodów by odmówić swobody kształtowania stosunku prawnego w odpowiednich granicach również stronom dwustronnie zindywidualizowanych stosunków prawnorzeczowych<sup>608</sup>. Dopuszczalność przyjęcia takiego stanowiska uwarunkowana jest jednak od dokonania pewnych zastrzeżeń. Wyeksponowanie ich dla potrzeb niniejszej pracy ma szczególnie istotne znaczenie, gdyż to właśnie nieruchomości publiczne często bywają przedmiotem stosunków określanych mianem prawnorzeczowych. Niekiedy nawet z istoty takiego stosunku wynika, że może on zostać nawiązany wyłącznie wówczas, gdy jedną z jego stron jest podmiot publiczny. Jako przykład takiej relacji przeważnie podaje się stosunek pomiędzy właścicielem nieruchomości gruntowej a jej użytkownikiem wieczystym<sup>609</sup>. Z istoty prawa użytkowania wieczystego wynika bowiem, że może ono zostać ustanawiane wyłącznie na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub j.s.t. Podmioty publiczne mogą także być stronami innych stosunków prawnorzeczowych. Z tego też względu dopuszczalność funkcjonowania w ramach tych stosunków zasady swobody umów wymaga szerszego omówienia, tak w zakresie ustanowienia

---

<sup>604</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 29 kwietnia 2003 r. sygn. akt SK 24/02, OTK ZU 2003, nr 4, poz. 33.

<sup>605</sup> W. Czachórski, *Zobowiązania, Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 134 i nast., A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 111, tenże, *Ewolucja autonomii woli (w:) Tendencje rozwoju prawa cywilnego* pod red. E. Łętowskiej, Wrocław 1983, s. 180 i nast., A. Ohanowicz (w:) A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 13 i nast., M. Sośniak, *Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku*, *Studia Iuridica Silesiana* rok 1985, Nr 10, s. 13 i nast., T. Wiśniewski, *Komentarz...*, s. 21, uzasadnienie uchwały SN z 28 kwietnia 1995 r. sygn. akt III CZP 166/94, OSN z 1995, Nr 10, poz. 135.

<sup>606</sup> Zob. G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 110.

<sup>607</sup> Zob. wyrok SN z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt I CKN 414/01.

<sup>608</sup> P. Machnikowski (w:) *Kodeks...*, s. 538. Tak również E. Gniewek, *Kształtowanie treści stosunków prawnorzeczowych – zakres swobody umów*, *Studia Prawa Prywatnego*, rok 2007, nr 2, s. 25 i nast.

<sup>609</sup> Ibidem.

praw rzeczowych jak i w kwestii przeniesienia już ustanowionych, zbywalnych praw rzeczowych. Nie ulega przy tym wątpliwości, że ta druga kwestia jest przejawem swego rodzaju „obrotu prawnorzecowego”, który zasadniczo odbywa się z wykorzystaniem umów zobowiązaniowych<sup>610</sup>. Zobowiązaniowe elementy występują również na etapie zawierania umowy kreującej dane prawo rzeczowe. Wracając do przywołanego wyżej przykładu użytkownika wieczystego, należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym użytkowanie wieczyste jest nie tylko stosunkiem rzeczowym ale i stosunkiem obligacyjnym<sup>611</sup>. Przy takim założeniu, wyrazem stosunku rzeczowego jest prawo do korzystania z nieruchomości publicznej z wyłączeniem innych osób oraz prawo do rozporządzania przysługującym użytkownikowi wieczystemu prawem do gruntu. Źródłem stosunku obligacyjnego jest zaś umowa zawarta pomiędzy właścicielem nieruchomości a użytkownikiem wieczystym, określająca m.in. sposób korzystania z gruntu przez użytkownika wieczystego<sup>612</sup>. Postanowienia tej umowy, tak w zakresie czasu trwania prawa użytkowania wieczystego, jak i sposobu korzystania z nieruchomości podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej, przez co nabywają one tzw. rozszerzonej skuteczności<sup>613</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, że treść stosunku użytkowania wieczystego, w zakresie pozostawionym przez ustawodawcę do ukształtowania stronom umowy

<sup>610</sup> E. Gniewek, *Kształtowanie...*, s. 25.

<sup>611</sup> Zob. uzasadnienie uchwały SN z 22 października 1968 r., III CZP 98/68, OSNCP 1969/11, poz. 188.

<sup>612</sup> Zob. szerzej H. Witczak, *Wygaśnięcie użytkowania wieczystego*, Warszawa 2005 s. 16, Z. Truszkiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 162, Ł. Sanakiewicz, *Zmiana treści prawa użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości*, Rejent rok 2010, Nr 11, s.

<sup>613</sup> Nieco odmienne stanowisko w tej kwestii prezentuje E. Gniewek, którego zdaniem w przypadku użytkowania wieczystego przedmiotem wewnętrznego obligacyjnego stosunku pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym jest wyłącznie uzgodnienie świadczeń wzajemnych i czasu trwania tego prawa. E. Gniewek umowne określenie sposobu korzystania z nieruchomości postrzega jako dookreślenie treści ustanawianego prawa, a nie kształtowanie wewnętrznego stosunku obligacyjnego. Zob. E. Gniewek, *Kształtowanie...*, s. 25. Wydaje się, że przyjęcie takiego stanowiska nie jest zasadne. Trudno bowiem dostrzec różnicę pomiędzy umownym ustaleniem czasu trwania użytkowania wieczystego a umownym określeniem sposobu korzystania z nieruchomości. Bezwzględny charakter prawa użytkowania wieczystego przejawia się w tym, że posiada on prawo do korzystania z nieruchomości, z wyłączeniem osób trzecich, w tym również właściciela gruntu. Postanowienia umowy w zakresie sposobu korzystania z nieruchomości nie mają jednak charakteru bezwzględnego. Są one co prawda jednym z elementów wyznaczających treść użytkowania wieczystego, niemniej jednak pozostają one wyłącznie w sferze relacji pomiędzy właścicielem a użytkownikiem wieczystym. Przemawia to zatem za przyznaniem im charakteru obligacyjnego, a co za tym idzie dopuszczalności stosowania swobody umów, oczywiście jedynie w granicach wyznaczonych przez ustawodawcę. Takie ograniczenie wynika jednak nie tylko z regulacji dotyczących oddawania gruntu w użytkowanie wieczyste ale także z samej treści art 353<sup>1</sup> k.c. określającego istotę zobowiązaniowej swobody umów.

o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste posiada cechy właściwe stosunkom obligacyjnym. Skoro zatem w stosunku ukształtowanym na etapie zawierania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste poza elementami natury prawnorzeczowej można doszukać się również elementów natury obligacyjnej, wówczas oczywistym jest, że zasada swobody umów, charakterystyczna dla stosunków zobowiązaniowych, znajdzie swoje zastosowanie także w kształtowaniu treści prawa użytkowania wieczystego. Nie będzie ona przy tym dotyczyła jednak sfery prawnorzeczowej a sfery obligacyjnej tego stosunku prawnego. Analogicznie sytuacja ta przedstawia się w przypadku kreowania innych stosunków prawnorzeczowych. Bezpośrednią konsekwencją istnienia w mechanizmie ustanawiania praw rzeczowych elementu zobowiązania jest zatem przyjęcie dopuszczalności stosowania zaczerpniętej z prawa zobowiązań zasady swobody umów obligacyjnych. Nie może to jednak prowadzić do naruszenia odrębnego reżimu prawnorzeczowej zasady *numerus clausus* podmiotowych praw rzeczowych<sup>614</sup>.

W związku z tym, że prawa te tworzą zamknięty katalog, strony nie mogą, na podstawie zgodnych oświadczeń woli, powoływać do życia innych praw rzeczowych nie znanych ustawie, ani też nadawać známym ustawie prawom treści odmiennej od regulacji ustawowej<sup>615</sup>. Tworzenie katalogu praw bezwzględnych – skutecznych wobec osób trzecich – oraz określenie ich treści, względnie wyznaczenie zakresu, w jakim może ona zostać dookreślona przez strony, należy do legislacyjnych kompetencji ustawodawcy. Wraz z ustanowieniem prawa rzeczowego co do zasady następuje powstanie (nawiązanie) dwustronnie zindywidualizowanego stosunku względnego, zachodzącego pomiędzy właścicielem rzeczy i nabywcą prawa, kształtującego ich wzajemne relacje, niejako obok zasadniczej treści tego prawa, istotnej dla stosunków zewnętrznych<sup>616</sup>. Należy zatem wyraźnie rozróżnić treść podmiotowego prawa rzeczowego ukształtowaną na podstawie regulacji ustawowych od treści wewnętrznego stosunku zobowiązaniowego, ukształtowanej przez strony umowy ustanawiającej prawo rzeczowe<sup>617</sup>. W tym drugim, „zobowiązaniowym” zakresie przysługuje stronom pełna swoboda umów, bez obawy naruszenia zasady *numerus clausus* praw rzeczowych.

---

<sup>614</sup> E. Gniewek, *Kształtowanie...*, s. 25.

<sup>615</sup> Ibidem, s. 28, E. Drozd, *Numerus clausus praw rzeczowych (w:) Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Radwańskiego pod red. S. Sołtysińskiego*, Poznań 1990, s. 265-266.

<sup>616</sup> Ibidem, s. 31.

<sup>617</sup> Ibidem, s. 503.



#### 4.2.3. ... Ograniczenia i modyfikacje zasady swobody umów w ramach obrotu nieruchomościami publicznymi

Bezpośrednią konsekwencją funkcjonowania swobody umów w tak określonym kształcie jest przyjęcie jako jednej z podstawowych dyrektyw wykładni, w myśl której większość norm prawa zobowiązań odnoszących się do umownych stosunków zobowiązaniowych ma charakter dyspozytywny (względnie wiążący). Służą one bowiem przede wszystkim do uzupełnienia treści stosunku prawnego o takie niezbędne elementy, które zostały pominięte przez strony na etapie kształtowania treści danej czynności prawnej<sup>618</sup>. Choć zasada swobody umów przyznaje kompetencje stronom umowy do elastycznego ukształtowania łączącego ich stosunku prawnego, to jednak na gruncie obecnie obowiązującego porządku prawnego może ona doznawać pewnych ograniczeń. Jak już wyżej wspomniano, w przypadku stosunków prawnorzeczowych, w zakresie wewnętrznych relacji pomiędzy ich stronami, najistotniejszym ograniczeniem jest zasada *numerus clausus* podmiotowych praw rzeczowych.

W przypadku klasycznych stosunków zobowiązaniowych, w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że ograniczenia te polegają na tym, że treść lub cel umowy nie mogą być sprzeczne z: 1) właściwością (naturą) stosunku prawnego, 2) ustawą, 3) zasadami współżycia społecznego<sup>619</sup>. Oprócz tych ograniczeń, wynikających bezpośrednio z treści art. 353<sup>1</sup> k.c. w doktrynie wśród ograniczeń swobody umów w doktrynie zwraca się również uwagę na istnienie faktycznych ograniczeń możliwości korzystania ze swobody umów. Polegają one przede wszystkim na występowaniu zjawisk o charakterze prawnym lub pozaprawnym, które ograniczają rzeczywistą swobodę przez jedną lub obie strony zawierające umowę. Wśród nich na pierwszym miejscu wymienia się faktyczną nierównorzędność stron powstająca przykładowo wówczas, gdy jedna ze stron ma nad drugą przewagę ekonomiczną<sup>620</sup>. Co za tym idzie, zawarcie danej umowy może mieć dla niej znacznie mniejsze znaczenie<sup>621</sup>.

---

<sup>618</sup> P. Machnikowski, Kodeks..., s. 538.

<sup>619</sup> T. Wiśniewski, Komentarz..., s. 23, M. Safjan (w:) Kodeks..., s. 1262, W. Gonet, Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2011, s. 58.

<sup>620</sup> P. Machnikowski, Umowy..., s. 451

<sup>621</sup> O zjawisku tym w przypadku gospodarowania nieruchomościami przez podmioty publiczne wspomina chociażby W. Chróścielewski. Swoje spostrzeżenia odnosi do wynajmowania przez podmioty publiczne lokali mieszkalnych w dobie obowiązywania czynszu regulowanego. Wskazuje on przy tym, że pomimo zastąpienia regulacji administracyjnej regulacją cywilistyczną i formalnego zrównania pozycji obywatela z organami administracji publicznej, w rzeczywistości z żadną równorzędnością nie mamy do czynienia. Organ administracji, z pozycji monopolisty

Choć zjawisko takie w warunkach rynkowych jest zupełnie normalne, to zadaniem systemu prawnego jest zapobieganie jego negatywnym konsekwencjom<sup>622</sup>. Kolejne ograniczenie swobody umów tworzą przepisy, które co prawda nie dotyczą wprost ani treści umowy ani też obowiązku jej zawarcia, aczkolwiek nakładają na strony obowiązki pozostające w bezpośrednim lub pośrednim związku z zawarciem umowy. Takimi obowiązkami może być w szczególności konieczność pokrycia kosztów dokonania danej czynności prawnej w ściśle określonej formie, czy też konieczność uiszczenia odpowiednich danin publicznych. Niezależnie od tego, jaki zakres i charakter posiadają ograniczenia zasady swobody umów, nie można aprobować wykładni rozszerzającej przepisów formułujących te ograniczenia<sup>623</sup>.

W przypadku obrotu nieruchomościami przez podmioty publiczne kwestia swobody umów budziła liczne kontrowersje. Na gruncie założeń ustrojowych obowiązujących w okresie PRL, w doktrynie i judykaturze<sup>624</sup> wykształciła się zasada, w myśl której zbycie lub obciążenie nieruchomości państwowej było dopuszczalne i ważne jedynie w przypadkach i w formach przewidzianych w przepisach ustawy lub opartego na niej aktu wykonawczego. W zakresie tej regulacji wyłączona była więc zasada swobody umów, poza rodzajami (typami) umów wyraźnie określonych w tych przepisach<sup>625</sup>. Zwracano bowiem uwagę, na kompleksowość tych regulacji, a co za tym idzie wyłączenie stosowania przepisów k.c., jako norm o charakterze *lex generalis*. W wyniku rezygnacji ze szczególnego traktowania własności państwowej jako dobra

---

wynikającej z wielkości posiadanych zasobów mieszkaniowych pozostających w jego dyspozycji (stanowiących własność nie tylko podmiotów publicznych ale także podmiotów prywatnych, które nie wykonywały swoich uprawnień właścicielskich), przedstawia gotową do podpisania umowę, będącą w praktyce umową adhezyjną. Obywatel może jedynie zgodzić się na jej warunki bądź odmówić podpisania, a co za tym idzie równorzędność stron umowy w praktyce będzie fikcją. Niejednokrotnie w takiej sytuacji będziemy mieli do czynienia z większym stopniem „władczości” niż w przypadku działań organów administracji publicznej w sferze imperium. Wynika to z faktu iż działania organu administracji publicznej nie podlegają kontroli instancyjnej organu wyższego stopnia, uruchamianej na żądanie strony, ani też sądowej kontroli legalności działania. Zob. szerzej W. Chróścielewski, *Imperium...*, s. 57-58. Wydaje się, że obecnie skala tego zjawiska jest zdecydowanie mniejsza. Wynika to nie tylko z upływu okresu w jakim obowiązywał czynsz regulowany, ale także z zakrojonej na szeroką skalę prywatyzacji zasobów mieszkaniowych.

<sup>622</sup> Ibidem.

<sup>623</sup> S. Grzybowski, *System...*, s. 52.

<sup>624</sup> Zob. uchwała SN z 27 listopada 1987 r. sygn. akt III CZP 42/87, OSN CP z 1988 r., Nr 7-8, poz. 90, uchwała SN z 30 kwietnia 1987 r. sygn. akt III CZP 19/87, OSN CP z 1988 r., Nr 7-8, poz. 96, uchwała SN z 18 kwietnia 1989 r. sygn. akt III CZP 99/88, OSN CP z 1989 r., Nr 11, poz. 169.

<sup>625</sup> A. Oleszko, Umowa leasingu z opcją sprzedaży w praktyce notarialnej, *Rejent* z 1994 r. Nr 10, s. 90.

ogólnonarodowego, pomimo że ustawodawca wyraźnie nie rozstrzygnął kwestii obowiązywania zasady swobody umów w odniesieniu do obrotu nieruchomościami przez podmioty publiczne, w doktrynie zaczęto dopuszczać taką możliwość<sup>626</sup>.

Odnosząc przedstawione powyżej rozważania do obecnie obowiązujących konstrukcji prawnych, przyjętych przez ustawodawcę w ramach obrotu nieruchomościami publicznymi, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na zastosowaną technikę legislacyjną. Mianowicie, już w wypowiedziach przedstawicieli doktryny, jakie pojawiły się niemalże równo z wejściem w życie przepisów u.g.n. podkreślano, że ustawodawca nie zawsze uwzględnił fakt, iż w obrocie cywilnoprawnym regułą jest swoboda umów, a wola stron ma charakter pierwszoplanowy<sup>627</sup>. Od decyzji rozporządzającego właściciela zależy zatem m.in. wybór pożądanej rodzajowo czynności obrotu<sup>628</sup>. Ogólna charakterystyka poszczególnych czynności obrotu została natomiast określona w przepisach k.c.

Mimo to, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. ustawodawca w przepisach u.g.n. postanowił „zezwoić” na dokonywanie określonych czynności w ramach tego obrotu stosując przy tym przykładowe wyliczenie. I tak zgodnie z art. 13 ust. 1 u.g.n. z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji. W dalszych przepisach u.g.n. ustawodawca wymienia również inne formy obrotu nieruchomościami takie jak chociażby przekazanie nieruchomości określonemu podmiotowi na czas realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (art. 13 ust. 1a), darowizny na cele publiczne bądź dokonanej pomiędzy Skarbem Państwa a j.s.t. a także między tymi jednostkami (art. 13 ust. 2 i 2a), czy wniesienie prawa użytkowania wieczystego jako aportu do

---

<sup>626</sup> E. Gniewek, O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych, Państwo i Prawo, rok 1991, Nr 12, s. 60, E. Drozd, Rozporządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa według ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu, Rejent z 1991, Nr 5, s. 16, A. Oleszko, Umowa..., s.91-93.

<sup>627</sup> G. Bieniek, Nowa ustawa..., s. 2.

<sup>628</sup> E. Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, s. 49.

spółki (art. 13 ust. 3). Z pewnymi omówionymi w dalszej części niniejszej pracy odmiennościami uregulowano także kwestię obrotu nieruchomościami pomiędzy Skarbem Państwa a j.s.t. i między tymi jednostkami (art. 14) oraz zamianę za nieruchomość stanowiącą własność osób fizycznych lub osób prawnych innych niż Skarb Państwa i j.s.t. Regulacje te, a w szczególności art. 13 ust. 1 u.g.n. wymieniają typowe, najczęściej stosowane formy obrotu nieruchomościami<sup>629</sup>.

Niezależenie od motywów jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając takowy katalog czynności obrotu nieruchomościami, należy podzielić stanowisko podnoszone w doktrynie na etapie analizowania projektu obecnie obowiązującej u.g.n.<sup>630</sup>, że takie działanie było zbędne. Z ogólnych zasad wynika bowiem, że właściciel może swoim prawem rozporządzać oraz że może zawierać różnego rodzaju umowy obligacyjne. Żadna dodatkowa norma zezwalająca na tego typu transakcje nie jest potrzebna<sup>631</sup>. Celowym natomiast jest uregulowanie różnego rodzaju odmienności od ogólnie stosowanych zasad, o ile oczywiście wprowadzenie takowych odmienności jest uzasadnione<sup>632</sup>. Dotyczy to szczególnie wszelkiego rodzaju preferencyjnych form rozporządzania i udostępniania nieruchomości publicznych, tak w zakresie warunków finansowych danej transakcji, jak i w zakresie wyboru podmiotu z jakim zostanie zawarta stosowna umowa. Organ działający za publicznego właściciela nieruchomości nie jest zatem ograniczony do stosowania jedynie czynności wymienionych wyraźnie w przepisach u.g.n. Wręcz przeciwnie, na gruncie ogólnych zasad prawa cywilnego ma on pełen wachlarz możliwości dokonywania różnorodnych czynności w ramach obrotu nieruchomościami. Może zatem sięgać do wszelkich czynności nazwanych, nienazwanych oraz mieszanych. Ewentualne wyłączenie określonych nieruchomości z obrotu musi wynikać z wyjątków przewidzianych w ustawie<sup>633</sup>. Innymi słowy w granicach zakreślonych przez u.g.n. funkcjonuje swoboda wyboru dokonywanej czynności obrotu<sup>634</sup>.

---

<sup>629</sup> M. Wolanin, *Gospodarowanie i przekształcanie własności nieruchomości*, Warszawa 1999, s. 10.

<sup>630</sup> E. Drozd, *Uwagi...*, s. 281 i nast., E. Gniewek, *Uwagi polemiczne do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami*, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, rok 1997, nr 2, s. 293.

<sup>631</sup> E. Drozd, (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 35.

<sup>632</sup> E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, s. 50

<sup>633</sup> A. Tułodziecki (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa...* s. 145.

<sup>634</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 112.

Takie stanowisko nie budziło również wątpliwości na gruncie poprzednio obowiązującej u.g.g.w.n.<sup>635</sup>, która w swych regulacjach wydawała się jeszcze bardziej zdawkowa w kwestii dopuszczalnych form obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t. Mimo to w doktrynie jednoznacznie podkreślano, że trudno doszukiwać się racjonalności dla obrony poglądu wyłączającego stosowanie zasady swobody umów na gruncie obowiązywania u.g.g.w.n.<sup>636</sup> Obecnie ustawodawca dał temu wyraz m.in. poprzez użycie w treści art. 13 ust. 1 u.g.n. sformułowania „w szczególności” oznaczającego, że przepis ten nie wyczerpuje katalogu form obrotu nieruchomościami, do których ma zastosowanie ta ustawa. Oznacza to, że mogą one być przedmiotem również innych form udostępnienia, które nie są sprzeczne z obowiązującym prawem i zasadami prawidłowej gospodarki<sup>637</sup>.

Ograniczenia w tym zakresie są natomiast dokładnie takie same jak w przypadku podmiotów prywatnych, tzn. należy stosować się do powszechnych wymagań ważności czynności prawnej, z uwzględnieniem w szczególności jej formy oraz zakazu dokonywania czynności sprzecznych z ustawą lub mających na celu obejście ustawy, który wynika wprost z art. 58 § 1 k.c. Źródłem tych ograniczeń bądź odrębności mogą być także przepisy szczególne. Ustawodawca dał temu wyraz w art. 13 ust. 1 u.g.n., gdzie zastrzegł możliwość wprowadzenia takich odrębności lub ograniczeń jako wyjątków od zasad ogólnych, przy czym ich źródłem mogą być wyłącznie przepisy ustawowe, które jako rozwiązania wyjątkowe nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

#### 4.2.4. .... Zakaz obrotu przewidziany w przepisach szczególnych

Ogólne regulacje zawarte w przepisach u.g.n. ulegają jednak modyfikacjom w przepisach szczególnych. Najistotniejsze ograniczenia w ramach zasady swobody umów dotyczące obrotu nieruchomościami publicznymi są zawarte w tzw. „specustawach”<sup>638</sup>. W większości tych ustaw

---

<sup>635</sup> E. Drozd, *Rozporządzanie...*, s. 60, Tenże (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 35, E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi*, Kraków 1994, s. 56.

<sup>636</sup> A. Oleszko, *Umowa...*, s. 91.

<sup>637</sup> M. Wolanin, *Gospodarowanie...*, s. 10.

<sup>638</sup> Pojęcie „specustawy” zostało ukształtowane zarówno w języku powszechnym jak i języku prawniczym. Nie posiada ono przy tym swojej definicji legalnej w języku prawnym. W piśmiennictwie pojęcie specustawy pojawiło się po raz pierwszy w odniesieniu do regulacji

zawarte zostały przepisy wyłączające możliwość obrotu w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami w stosunku do nieruchomości przeznaczonych na realizację danej inwestycji celu publicznego<sup>639</sup>. Czynność prawna dokonana z naruszeniem tego zakazu jest nieważna. Przykładem przepisu wprowadzającego takowy zakaz jest art. 11d ust. 9 specustawy drogowej. Zgodnie z konstrukcją przyętą w treści tego przepisu, od momentu skutecznego zawiadomienia o wszczęciu postępowania z wniosku o wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej do momentu, w którym decyzja o takim zezwoleniu stanie się ostateczna, niedopuszczalna jest jakakolwiek zmiana stanu prawnego nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od tego, czy są one już obciążone prawami rzeczowymi lub stanowią przedmiot stosunków o charakterze zobowiązaniowym. Zakaz ten nie dotyczy nieruchomości stanowiących własność podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja ta miała swój odpowiednik na gruncie

---

dotyczącej procesu inwestycyjnego w komentarzu autorstwa M. Wolanina do specustawy drogowej (M. Wolanin, Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz) oraz w opracowaniach T. Wosia (T. Woś, Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialnoprawne (w:) Instytucje Procesu Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemyśl-Rzeszów 2009, oraz Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. „spec” ustawie drogowej – aspekty procesowe, Przegląd Prawa Publicznego z 2009 r. Nr 11). Dla potrzeb niniejszej pracy jako specustawa traktowane są regulacje przewidujące szczególne przepisy dotyczące nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne z przeznaczeniem na realizację inwestycji celu publicznego. Przy takim założeniu w swoim brzemieniu obecnie obowiązującym jako specustawy zostaną zbiorczo określone następujące regulacje: ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687), ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501), ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 143 poz. 963 ze zm.), ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 r. nr 135 poz. 789), ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 42 poz. 340), ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r. 1594 ze zm.).

<sup>639</sup> Takimi przepisami są art. 11d ust. 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 687), art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501), art. 7 ust. 7 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 143 poz. 963 ze zm.), art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2011 r. nr 135 poz. 789), art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 42 poz. 340), art. 9o ust. 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2013 r. 1594 ze zm.).

uchylonego art. 5 ust. 6 specustawy drogowej odnoszącego się do postępowania o ustalenie lokalizacji drogi. Koresponduje ona również ze statusem nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne przewidzianym w przepisach ustawy o drogach publicznych.

W tym miejscu warto przytoczyć *in extenso* pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym „Nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne są rzeczami wyłączonymi z obrotu, choć przeznaczonymi do powszechnego użytku. Wyłączenie nieruchomości z obrotu ma charakter bezwzględny; jest dokonywane tylko ustawą i oznacza niedopuszczalność jakiegokolwiek zmiany podmiotowej w osobie właściciela, niezależnie od sposobu jej dokonania (...) skutkiem wyłączenia z obrotu nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne jest to, że wprawdzie są one przedmiotem prawa własności Państwa lub gminy, lecz może dojść do zmiany właściciela tylko pomiędzy tymi podmiotami i niedopuszczalne jest nabycie tego prawa przez inny podmiot”<sup>640</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że wprowadzenia zakazu obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t. na podstawie odpowiednich przepisów tzw. „specustaw” jest uzasadnione. Zaznacza się przy tym, że stan prawny nieruchomości ma kluczowe znaczenie dla realizacji samego procesu inwestycyjnego<sup>641</sup>. Wydaje się, że zakaz ten ma swoje podłoże także w dążeniu do wyeliminowania ewentualnych praktyk korupcyjnych. Nieruchomości przeznaczone pod realizację określonej inwestycji z mocy prawa stają się bowiem własnością Skarbu Państwa bądź określonej j.s.t. z dniem uprawomocnienia się decyzji lokalizacyjnej. W stosunku do nieruchomości, których własność zostanie przeniesiona istnieje konieczność ustalenia i wypłaty odszkodowania. W istocie więc na wypadek braku takiego zakazu mogłoby dochodzić do sytuacji, w których mimo formalnego wszczęcia postępowania zmierzającego do wydania decyzji lokalizacyjnej, podmioty publiczne mogłyby dokonywać obrotu nieruchomościami na niekorzystnych warunkach.

Rzeczoznawca majątkowy określając wartość rynkową nieruchomości dla celów sprzedaży musiałby bowiem uwzględnić w swojej wycenie ograniczenie wynikające z wszczęcia postępowania zmierzającego do wydania decyzji lokalizacyjnej. Taka nieruchomość, niezależnie od jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego *de facto* byłaby

---

<sup>640</sup> Postanowienia SN z dnia 24 czerwca 2010 r., IV CSK 40/10, OSNC 2011, nr 2, poz. 17

<sup>641</sup> W. Gonet, Zakres..., s. 142

wyłączona z zabudowy, a co za tym idzie jej wartość rynkowa musiałaby być stosunkowo niska. Metodyka określania wartości rynkowej dla potrzeb wypłaty odszkodowania w sposób diametralny różni się natomiast od wyceny dla potrzeb sprzedaży. Obecnie obowiązujące przepisy, próbując nawiązywać do konstytucyjnej dyrektyw słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość, odsyłają do przeznaczenia i sposobu wykorzystywania nieruchomości przed przeznaczeniem jej na realizację określonej inwestycji celu publicznego. W istocie więc wartość takiej nieruchomości dla potrzeb wypłaty odszkodowania będzie zdecydowanie wyższa niż dla potrzeb sprzedaży.

W związku z tym wprowadzony zakaz, poza zapewnieniem efektywności samego postępowania administracyjnego jak i możliwości jak najszybszego rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, zapobiec ma również działaniom spekulacyjnym, wywołującym negatywne konsekwencje finansowe dla podmiotów publicznych.

#### 4.2.5. ... Obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości

Jednym z ograniczeń zasady swobody umów jest obowiązek zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w sytuacji, gdy jest ona zbędna na cel wywłaszczenia. Normatywny wyraz tego ograniczenia znajduje odzwierciedlenie w treści art. 136 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z treścią tego przepisu w razie powzięcia zamiaru użycia wywłaszczonej nieruchomości lub jej części na inny cel niż określony w decyzji o wywłaszczeniu, właściwy organ zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę o tym zamiarze, informując równocześnie o możliwości zwrotu wywłaszczonej nieruchomości<sup>642</sup>. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten w istocie statuuje zasadę zakazu użycia (przeznaczenia) wywłaszczonej nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Konsekwencją tej zasady jest przyznanie poprzednim

---

<sup>642</sup> Analogiczna regulacja była zawarta w art. 47 ust. 4 poprzednio obowiązującej u.g.g.w.n., zgodnie z którym nieruchomość wywłaszczona nie mogła być użyta na inne cele niż cele określone w decyzji o wywłaszczeniu, chyba że nie mogła być zwrócona w trybie określonym w art. 69 z braku zgody poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego. W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że przepis ten nakładał na Skarb Państwa lub gminę obowiązek zwrócenia się jeszcze przed zmianą sposobu wykorzystania nieruchomości do jej poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego z pytaniem, czy jest zainteresowany odzyskaniem wywłaszczonej nieruchomości (wyrok NSA z 27 czerwca 1991 r. SA/Ka 60/91 OSP 1993/7-8/147, wyrok SA w Katowicach z 27 marca 2013 r. V ACa 843/12 niepubl.).



właścicielom lub ich spadkobiercom prawa podmiotowego (żądania), nazywanego niekiedy roszczeniem (art. 229 u.g.n.) polegającego na prawie zgłoszenia wniosku o zwrot wywłaszczonych nieruchomości<sup>643</sup>.

Przepisy dotyczące zwrotu nieruchomości wywłaszczonych stanowią prawną barierę pochopnego lub przedwczesnego wywłaszczania nieruchomości w kontekście jej niezbędności dla zrealizowania celu wywłaszczenia<sup>644</sup>. W orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że prawo żądania zwrotu nieruchomości, która stała się zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, ma charakter prawa konstytucyjnego. Zasada zwrotu jest przy tym traktowana jako oczywista konsekwencja art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, który dopuszczając wywłaszczenie nieruchomości jedynie na cele publiczne tworzy nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy<sup>645</sup>. Podkreśla się przy tym, że skoro wywłaszczenie jest ingerencją w konstytucyjnie chronioną własność i jest możliwe (dopuszczalne) jedynie wyjątkowo, to nie zrealizowanie celu wywłaszczenia niweczy potrzebę takiej ingerencji. Prawo żądania zwrotu nie może być zatem ograniczane w sposób naruszający istotę tego prawa ani przez ustawodawcę ani tym bardziej przez organy administracji<sup>646</sup>.

O tym, jak bardzo obowiązki nakładane na organy administracji publicznej na podstawie art. 136 ust. 2 u.g.n. ograniczają zasadę swobody umów zawieranych przez podmioty publiczne w stosunku do nieruchomości wywłaszczonych świadczy przede wszystkim fakt, iż aby mówić o skutecznym zawiadomieniu o zamiarze użycia nieruchomości na cel inny niż uzasadniający wywłaszczenie oraz informacji o możliwości zwrotu takiej nieruchomości, organ obowiązany jest przeprowadzić postępowanie wyjaśniające i w sposób jednoznaczny ustalić osobę byłego właściciela, a w przypadku jego śmierci krąg spadkobierców. Dopóki to nie nastąpi, dopóty nie rozpocznie biegu termin przewidziany w art. 136 ust. 5 u.g.n., po upływie którego uprawnienie do zwrotu nieruchomości lub jej części wygasa. W konsekwencji brak będzie możliwości wykorzystania nieruchomości na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu<sup>647</sup>.

---

<sup>643</sup> E. Mzyk (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 800.

<sup>644</sup> M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa... s. 1023.

<sup>645</sup> Wyrok TK z 24 października 2001 r. SK 22/01 OTK z 2001 r., Nr 7 poz. 216.

<sup>646</sup> Wyrok NSA z 28 stycznia 2009 r. I OSK 219/08.

<sup>647</sup> E. Mzyk (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 802.

W praktyce może okazać się, że odnalezienie i dotarcie do spadkobierców oraz udokumentowanie przysługujących im praw do spadku może wywołać znaczne trudności. Organ niekiedy może zostać zobligowany do wystąpienia do sądu o ustanowienie kuratora. Z tego też względu podjęcie decyzji o zmianie sposobu wykorzystywania nieruchomości, czy też przeznaczeniu jej do zbycia będzie musiało zostać odsunięte w czasie. O ile przy tym zmiana sposobu wykorzystywania nieruchomości nie niesie za sobą negatywnych konsekwencji dla osób, którym potencjalnie przysługuje roszczenie o zwrot nieruchomości, o tyle w przypadku jej zbycia, zwrot nie będzie mógł nastąpić. Zgodnie bowiem z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, pojęcie „wywłaszczona nieruchomość” użyte w art. 136 ust. 3 u.g.n. dotyczy takiej nieruchomości, która została wywłaszczona i ma nadal status nieruchomości wywłaszczonej. Oznacza to, że można zwrócić tylko nieruchomość będącą w dacie rozstrzygania o zwrocie nieruchomością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, czyli nieruchomością wywłaszczoną. Sytuacja zaś, że dana nieruchomość została wywłaszczona, a potem zbyto taką nieruchomość na rzecz innego podmiotu oznacza, że nieruchomość ta miała prawny status nieruchomości wywłaszczonej, ale utraciła go z chwilą dalszego obrotu prawnego<sup>648</sup>. Przeniesienie własności takiej nieruchomości na rzecz podmiotu spoza sektora publicznego sprawia, że z uwagi na rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych, ewentualne zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli wywłaszczonej nieruchomości lub ich spadkobierców będzie mogło nastąpić jedynie poprzez wypłatę stosownego odszkodowania.

Organy działające za podmioty publiczne winny przy tym podejmować czynności zmierzające do skutecznego zapobieżenia aktom zadysponowania nieruchomością wywłaszczoną, które na podstawie art. 229 u.g.n. prowadziłyby w rezultacie do utraty roszczenia o zwrot<sup>649</sup>. Skarb Państwa lub j.s.t., które z naruszeniem zakazu przewidzianego w art. 136 ust. 2 u.g.n., utraciły własność wywłaszczonej nieruchomości, nie mogą przy tym przerzucać skutków tych niezgodnych z prawem działań wyłącznie na byłego właściciela (spadkobiercę) nieruchomości. To przede wszystkim na organie spoczywa obowiązek doprowadzenia do stanu, w którym Skarb Państwa lub gmina na powrót władają

---

<sup>648</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 marca 2012 r. II SA/Kr 1804/11

<sup>649</sup> Wyrok SN z 12 sierpnia 2009 r. IV CSK 187/09.

i są właścicielami nieruchomości podlegającej zwrotowi<sup>650</sup>. W takiej sytuacji organ administracji powinien zawiesić postępowanie o zwrot nieruchomości oraz podjąć wszelkie dopuszczalne środki prawne zmierzające do odzyskania własności nieruchomości, z wystąpieniem do właściwego sądu powszechnego o stwierdzenie nieważności umowy, na podstawie której doszło do przeniesienia własności nieruchomości łącznie<sup>651</sup>. Po odzyskaniu przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego władztwa nad taką nieruchomością, organ winien natomiast podjąć zawieszone postępowanie i uruchomić procedurę zwrotu nieruchomości na rzecz osób uprawnionych<sup>652</sup>.

Fakt świadomego wyzbycia się własności nieruchomości wywłaszczonej, która w rozumieniu przepisów art. 136 i 137 u.g.n. stała się zbędna na cel wywłaszczenia, po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami tj. po 1 stycznia 1998 r., bez zastosowania procedury o której mowa w art. 136 ust 2 u.g.n. jest bowiem traktowany jako akt jawnie sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym. Konsekwencje takiego bezprawnego działania organów administracji, w żadnym razie nie mogą dotyczyć osób które mają zasadne roszczenia o zwrot nieruchomości. Orzecznictwo w zakresie skutków naruszenia zakazu wynikającego z art. 136 ust. 1 u.g.n. dla ważności umowy, na podstawie której doszło do wyzbycia się własności przez podmiot, na rzecz którego zostało dokonane wywłaszczenie nie jest jednak jednolite<sup>653</sup>.

Dotkliwość regulacji dotyczących zwrotu nieruchomości wywłaszczonych dla zasady swobody umów łagodzi fakt, iż w sytuacji, gdy cel wywłaszczenia zostanie zrealizowany, nieruchomość wykorzystana w tym celu

---

<sup>650</sup> Wyrok NSA z 10 maja 2012 r. I OSK 718/11.

<sup>651</sup> Wyrok NSA z 8 maja 2013 r. I OSK 2485/11

<sup>652</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 25 września 2009 r. II SA/Kr 1147/09. Brak przeszkód prawnych do zwrotu nieruchomości, która na podstawie czynności cywilnoprawnych na powrót została nabyta. przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego jednoznacznie przesądził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 14 marca 2013 r. II. SA/Kr 63/13.

<sup>653</sup> Przeciwno uznaniu za nieważną umowy, na mocy której doszło do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste wywłaszczonej nieruchomości z naruszeniem powinności jej zwrotu na rzecz poprzedniego właściciela albo jego następcy prawnego Sąd Najwyższy wypowiedział się w wyroku z dnia 30 kwietnia 1987 r. III CZP 19/87 OSNC z 1988 Nr 7-8 poz. 96 oraz z dnia 21 czerwca 2007 r. V CSK 81/07 OSNC-ZD z 2008 Nr2 poz. 40. Za uznaniem takiej umowy za nieważną Sąd Najwyższy opowiedział się natomiast w wyroku z 8 sierpnia 2001 r. I CKN 1102/98, z 15 lutego 2002 r. III CKN 543/00 niepubl. z 21 lipca 2008 r. III CSK 19/08 OSNC-ZD 2009/1/19, oraz w wyroku z 12 sierpnia 2009 r. IV CSK 187/09.

nie podlega zwrotowi, nawet jeżeli po latach cel wykorzystania uległ zmianie<sup>654</sup>. Innymi słowy z chwilą zrealizowania celu wyłączenia wykonywanie prawa własności takiej nieruchomości nie jest ograniczone jakimikolwiek warunkami<sup>655</sup>. W takim też kontekście należy postrzegać wynikający z art. 136 ust. 2 u.g.n. obowiązek zawiadamiania byłego właściciela nieruchomości wyłączonej lub jego spadkobierców o zamiarze wykorzystania takiej nieruchomości na cel inny niż uzasadniający wyłączenie. Dotyczy on bowiem jedynie sytuacji, w których cel wyłączenia nie został dotychczas zrealizowany<sup>656</sup>.

#### 4.2.6. ... Konieczność działania zgodnie z interesem publicznym

W odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami przez podmioty publiczne w doktrynie zwraca się uwagę na jeszcze jedno istotne ograniczenie cywilistycznej zasady swobody umów. Jako takie ograniczenie traktowana jest konieczność działania przez te podmioty w zgodzie z interesem publicznym, stanowiącym podstawowe kryterium oceny prawidłowości ich działania<sup>657</sup>. Zwraca się uwagę, że takie podmioty jak Skarb Państwa czy j.s.t. nie realizują w obrocie wyłącznie własnych (partykularnych, indywidualnych) interesów, ale muszą służyć potrzebom szerszych zbiorowości oraz tym wartościom, które są zawarte w pojęciu interesu publicznego<sup>658</sup>. Choć więc ustawodawca upoważnił te podmioty do podejmowania różnorodnych czynności prawnych w odniesieniu do mienia pozostającego w ich dyspozycji, to jednak nie wskazał kiedy i w jakich okolicznościach mogą one to czynić. W konsekwencji kwestionuje się dopuszczalność korzystania przez te podmioty z prywatnoprawnej autonomii i ich równorzędną pozycję wobec innych podmiotów prawa prywatnego. Takie stanowisko uzasadnia się stwierdzeniem, zgodnie z którym, mimo że podmioty te działają w sferze prawa cywilnego, to i tak są one zobligowane do realizowania zadań publicznych, pozostając przy tym związane ogólnymi normami prawa publicznego<sup>659</sup>.

<sup>654</sup> M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa... s. 1024. tak również wyrok NSA z 27 sierpnia 2009 r. I OSK 1138/08 niepubl., wyrok NSA z 6 maja 2010 r. I OSK 841/09 niepubl., wyrok NSA z 17 maja 2010r. I OSK 1025/09.

<sup>655</sup> M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa... s. 1023.

<sup>656</sup> M. Wolanin (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa... s. 1045.

<sup>657</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 199.

<sup>658</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości..., s. 100.

<sup>659</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 199.

Z tak postawionymi tezami nie sposób się jednak w pełni zgodzić. Trudno bowiem oczekiwać od ustawodawcy szablonowych rozwiązań dotyczących podejmowania przez podmioty publiczne działań w sferze cywilnoprawnej. Co więcej, biorąc pod uwagę konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność j.s.t. w sprawach majątkowych, dopuszczalność stosowania takich wytycznych mogłaby budzić poważne wątpliwości. Ogólne normy prawa publicznego, w tym konstytucyjna zasada państwa prawnego, w pewnym zakresie w istocie ograniczają działania podmiotów publicznych. Należy jednak zwrócić uwagę, że normy te są skierowane przede wszystkim do organów tych podmiotów. Nadrzędnym celem tych norm jest zagwarantowanie możliwie jak największej dbałości o mienie publiczne oraz jawności i przejrzystości działań organów podmiotów publicznych podejmowanych w stosunku do tego mienia. Mają one jednocześnie zagwarantować możliwość kontrolowania i oceniania tych działań przez opinię publiczną oraz dopuścić kwestionowanie ich prawidłowości, bądź postulowanie kierunków działań na poszczególnych etapach. Jako takie przeważnie nie dotyczą treści stosunków cywilnoprawnych nawiązywanych przez podmioty publiczne, co oczywiście nie oznacza, że sama swoboda doboru kontrahenta nie jest w pewnej mierze ograniczona. Ograniczenia te zazwyczaj polegają jednak na wprowadzeniu pewnych procedur, na podstawie których taki kontrahent zostanie wybrany. Jako takie nie uniemożliwiają one przy tym zainteresowanym podmiotom zgłoszenia swojego udziału w takiej procedurze.

Ustawodawca nie może jednak doprowadzić do sytuacji, w której podmioty publiczne, zmuszone niejednokrotnie do konkutowania w realiach gospodarki rynkowej z podmiotami prywatnymi, działającymi w swym własnym interesie, w sprawach gospodarczych będą na nierównorzędnej pozycji wobec tych podmiotów, tylko dlatego, że są zobowiązane do realizacji zadań publicznych. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że do równorzędności podmiotów należałoby dążyć zawsze, dopóki nie mamy do czynienia z koniecznością przyznania prymatu interesowi publicznemu nad interesem prywatnym. W istocie więc nie można twierdzić, że konieczność realizacji zadań publicznych przez podmioty publiczne wyłącza lub ogranicza możliwość korzystania przez te podmioty z prywatnoprawnej autonomii i ich równorzędną pozycję wobec innych podmiotów prawa prywatnego. Realizacja zadań publicznych jest bowiem jedynie celem działania podmiotów publicznych, tak

samo jak celem działania podmiotów prywatnych jest wytwarzanie określonych towarów bądź świadczenie usług. Nieco odmiennie przedstawia się jedynie źródło finansowania tych działań. W przypadku podmiotów prywatnych przeważnie są to przychody z prowadzonej działalności natomiast w przypadku podmiotów publicznych są to podatki i inne daniny publiczne. Zarówno w przypadku podmiotów publicznych jak i podmiotów prywatnych, poza inwestorami na rynku nieruchomości, podstawowym celem działania nie jest prowadzenie gospodarki nieruchomościami, aczkolwiek środki uzyskiwane z tego tytułu mogą zostać wykorzystane na sfinansowanie kosztów podstawowej działalności. Gospodarowanie nieruchomościami w takim przypadku jest działalnością uboczną, nie posiadającą znamion działalności gospodarczej, którą j.s.t. mogą prowadzić jedynie na zasadach określonych w przepisach ustaw ustrojowych<sup>660</sup> oraz w ustawie o gospodarce komunalnej<sup>661</sup>.

Mimo to ustawodawca w stosunku do nieruchomości publicznych czy to wprost, poprzez przyznanie roszczenia o nabycie nieruchomości ściśle określonym podmiotom, czy też pośrednio poprzez przyznanie preferencji w nabyciu nieruchomości na ściśle określone cele, wyznacza pewne kierunki działań podmiotów publicznych. Trudno jednak twierdzić, że podstawowym wyznacznikiem każdego działania zmierzającego do rozporządzania prawem własności nieruchomości przez podmioty publiczne jest realizacja zadań publicznych. Przy takim założeniu nie można by doszukać się żadnego uzasadnienia dla wprowadzania przez ustawodawcę regulacji prowadzących do świadomej rezygnacji z dochodu, jaki podmiot publiczny mógłby uzyskać ze zbycia swoich praw majątkowych do nieruchomości zbywając je na zasadach rynkowych. Przecież środki uzyskane z tego tytułu zostałyby wykorzystane na realizację zadań publicznych. Co więcej, ustawodawca niejednokrotnie pozostawia organom podmiotów publicznych możliwość przyznania preferencji w nabyciu nieruchomości, czy to w formie aktu o charakterze generalnym, odnoszącego się do nieograniczonego kręgu podmiotów spełniających ściśle określone warunki, czy to w formie aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnych osób. Trudno wówczas zabronić organowi podmiotu publicznego działania w granicach wyznaczonych

---

<sup>660</sup> Art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art.13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

<sup>661</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45 poz. 236 ze zm.).

przez ustawodawcę wyłącznie z tego powodu, że wówczas nie pozyska środków finansowych na realizację zadań publicznych.

Ustawodawca, wprowadzając dane mechanizmy dotyczące obrotu nieruchomościami publicznymi może bowiem zmierzać nie tylko do osiągnięcia efektu ekonomicznego, ale także efektu społecznego, czy politycznego pozostawiając przy tym właściwym organom możliwość doprecyzowania szczegółowych kwestii. W istocie więc konieczność realizacji zadań publicznych przez te podmioty wcale nie wpływa na wyłączenie lub ograniczenie możliwości korzystania przez nie z prywatnoprawnej autonomii w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Jest ona jedynie jedną z przesłanek podejmowania decyzji przez organy podmiotów publicznych w zakresie gospodarki nieruchomościami. Jako takie podlegają one ocenie zarówno przez uprawnione ku temu organy nadzorujące i kontrolne jak i przez opinię publiczną. W przypadku poszczególnych działań dokonanie ich jednoznacznej oceny może być utrudnione. O ile ich weryfikacja z punktu widzenia legalności przeważnie nie powinna nastręczyć większych problemów, o tyle jednoznaczna ocena tych działań z punktu widzenia gospodarności, celowości, czy rzetelności może okazać się niezwykle utrudniona. Do sformułowania tych ocen niezbędnym będzie bowiem odniesienie się do motywów, jakie przyświecały organowi podmiotu publicznego przy podejmowaniu decyzji o sposobie rozporządzenia określonym składnikiem majątkowym tego podmiotu.

W praktyce niejednokrotnie zdarza się, że czynnik ekonomiczny w takich przypadkach nie ma decydującego znaczenia. W takich wypadkach pewną trudną do uchwycenia granicę przyznania prymatu czynnikowi ekonomicznemu ponad inne czynniki może wyznaczać omówiona w dalszej części niniejszej pracy zasada prawidłowej gospodarki. Istota tej zasady w odniesieniu do podejmowania decyzji o warunkach zbycia praw do nieruchomości sprowadza się do stwierdzenia, że organy podmiotów publicznych powinny kierować się czynnikiem ekonomicznym do momentu aż inne czynniki nie będą miały istotniejszego od niego znaczenia. Trudno jest więc przyjąć generalne założenie, że w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi swoboda umów jest ograniczona z uwagi na konieczność realizacji przez podmioty publiczne zadań o charakterze publicznym.

W tej sytuacji, analizując zakres swobody umów, należy wyraźnie podkreślić, że w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi co do zasady

posiada ona pełne zastosowanie i nie doznaje ograniczeń, które nie występowałyby w przypadku obrotu powszechnego. W jednostkowych przypadkach ustawodawca, dla osiągnięcia założonego celu obejmującego przeważnie przeobrażenie stosunków własnościowych w określonym kierunku niejednokrotnie świadomie decyduje się na ograniczenie tej zasady. Ograniczenia te mogą mieć miejsce na różnych płaszczyznach. W głównej mierze dotyczą one swobody w zakresie decyzji o zawarciu lub niezawarciu umowy oraz swobody wyboru kontrahenta, które zbiorczo można określić jako swobodę woli rozporządzania<sup>662</sup>. Źródłem tych ograniczeń są przeważnie przepisy przyznające nabywcy roszczenie o zawarcie umowy, które może być dochodzone bądź na drodze postępowania sądowego<sup>663</sup>. Roszczenie jest bowiem normatywną postacią prawa podmiotowego, które stanowi przyznaną i zabezpieczoną przez normę prawną sferę możliwości postępowania w określony sposób<sup>664</sup>.

Takiego rodzaju roszczenia, mające przeważnie charakter „uwłaszczeniowy”<sup>665</sup>, nie są charakterystyczne jedynie dla obrotu nieruchomościami publicznymi. Występują one także w ramach obrotu powszechnego<sup>666</sup>. W przypadku nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych katalog przypadków, w jakich tego typu roszczenia się aktualizują jest jednak zdecydowanie szerszy. Znaczna część tego typu roszczeń ma swe źródło w „przepisach przejściowych” u.g.n., z tym że możliwość ich skutecznego zgłoszenia została niekiedy ograniczona czasowo. Taki zabieg legislacyjny świadczy o incydentalnym znaczeniu tego typu rozwiązań, przyjętych z uwagi na konieczność uregulowania zaszłości związanych z przeobrażeniami stosunków majątkowych zainicjowanych na skutek transformacji ustrojowej. Co więcej, w odniesieniu do ściśle określonych nieruchomości ustawodawca może je nawet wyłączyć spod obrotu cywilnoprawnego. Taki zabieg stosowany jest przeważnie w stosunku do

---

<sup>662</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s.41.

<sup>663</sup> Ustawodawca, w celu wywołania ściśle określonych skutków w sferze majątkowej podmiotów publicznych korzysta również z mechanizmów właściwych prawu administracyjnemu. Realizacja roszczenia następuje wówczas w drodze decyzji administracyjnej. Pomimo że tego rodzaju przypadki nie należą do odosobnionych, to jednak ich szersze omówienie przekracza zakres niniejszej pracy.

<sup>664</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne...*, s. 120.

<sup>665</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 111.

<sup>666</sup> Np. art 231 k.c.



nieruchomości o szczególnie istotnym znaczeniu z punktu widzenia społecznego, które można określić jako dobra narodowe<sup>667</sup>.

O ile więc można przyjąć, że poza przypadkami szczególnymi, swoboda woli rozporządzania w zakresie decyzji o zawarciu lub niezawarciu umowy nie jest ograniczona, to jednak dość istotne ograniczenia tej swobody występują w zakresie wyboru kontrahenta.

Jednym z mechanizmów wprowadzających ograniczenia w tym zakresie jest przyznanie określonym podmiotom pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Normatywną podstawę pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości stanowi przede wszystkim art. 34 ust. 1 u.g.n. Kwestia ta jest także przedmiotem regulacji zawartej w art. 29 ust. 1 u.g.n.r.SP, jak również fragmentarycznie w art. 40 ust. 4 i 9 u.l. Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości nie został określony normatywnie, a instytucja ta na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego nie została uregulowana jednolicie<sup>668</sup>. Nie oznacza to, że nie istnieje de lege lata możliwość i potrzeba poszukiwania wspólnych elementów konstrukcyjnych instytucji pierwszeństwa, mimo zróżnicowanych podstaw jej regulacji. Istota pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości została określona w uchwale składu 7 sędziów SN z 23 lipca 1992 r.<sup>669</sup>. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano, że pierwszeństwo polega przede wszystkim na eliminacji innych podmiotów ubiegających się o tę samą rzecz. Jego konstrukcja jurydyczna jest oparta nie na uprawnieniu, lecz na tkwiącym immanentnie w pierwszeństwie zakazie zadysponowania rzeczą w sposób je naruszający. Realizacja pierwszeństwa jest zatem możliwa dopiero wówczas, gdy adresat zakazu stworzy swym zachowaniem sytuację, w której zakaz staje się aktualny. Te sytuacje stanowią jednocześnie granice, w jakich uprzywilejowanie pierwszeństwem, oznaczające intencjonalne pogorszenie sytuacji prawnej jednej ze stron, znajduje uzasadnienie w przyzwoleniu ustawodawcy. Ustawowe pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości nie jest równoznaczne z roszczeniem. Pierwszeństwo nie jest także prawem podmiotowym i jako takie samo z siebie nie jest źródłem powstania roszczenia o przeniesienie własności nieruchomości. Konstrukcja pierwszeństwa nie przewiduje obowiązku zbycia nieruchomości na rzecz uprawnionego, którego

---

<sup>667</sup> Przykładem takiej regulacji art. 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.

<sup>668</sup> Zob. G. Bieniek, w: G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 644.

<sup>669</sup> Zob. uchwała składu 7 sędziów SN z 23 lipca 1992 r., III CZP 62/92 OSNCP 1992, nr 12, poz. 214.

korelatem byłoby odpowiednie roszczenie po stronie tegoż uprawnionego<sup>670</sup>. Uprawnienie do zrealizowania prawa pierwszeństwa przy zakupie nieruchomości jest więc uprawnieniem przyszłym i niepewnym, uzależnionym wyłącznie od woli przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży przez jej właściciela<sup>671</sup>.

Kolejnym ograniczeniem swobody wyboru kontrahenta w przypadku obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t. jest wprowadzona przez ustawodawcę „zasada” zbywania nieruchomości w drodze przetargu. Ograniczenie to wynika przede wszystkim ze względów podmiotowych gdyż dotyczy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. niezależnie od ich funkcji czy przeznaczenia. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale podjętej w składzie siedmiu sędziów NSA podkreślił, że publicznoprawny charakter tych podmiotów oraz przeznaczenie mienia, którym dysponują na zaspokojenie potrzeb wspólnoty stanowi uzasadnienie wprowadzenia ograniczeń w zakresie swobody dysponowania mieniem i swobody zawierania umów oraz samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zdaniem NSA takim ograniczeniem jest wprowadzenie w ustawie jako zasady sprzedawania lub oddawania w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości w drodze przetargu<sup>672</sup>.

Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania zapewnia udział według jednolitych reguł postępowania, wszystkim zainteresowanym zawarciem umowy oraz wybór najkorzystniejszej oferty spośród ofert zgłoszonych przez uczestników postępowania przetargowego. Sprzyja to również ochronie osób

---

<sup>670</sup> Zob. K. Świderski, Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, Rejent 2000, nr 11, s. 84 i nast. tak również wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lipca 2008 r. II SA/Gd 359/08 niepubl.

<sup>671</sup> Zob. wyrok NSA z 21 października 2010 r., II OSK 1536/10 niepubl., wyrok WSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2013 r., II SA/Gd 316/13 niepubl.

<sup>672</sup> Zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 27 lipca 2009 r. sygn. akt I OPS 1/09, ONSAiWSA z 2009 r. nr 5, poz.85. W uchwale tej NSA wygłosił tezę, zgodnie z którą rada gminy, na podstawie art. 37 ust. 4 u.g.n. w jego ówczesnym brzmieniu, mogła wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości stanowiącej własność gminy tylko w przypadkach określonych w art. 37 ust. 3 tej ustawy. Dominująca linia orzecnicza sądów administracyjnych, odzwierciedlona w treści tej uchwały, stanowiła impuls dla ustawodawcy do podjęcia inicjatywy legislacyjnej mającej na celu zmianę brzmienia art. 37 ust. 4 u.g.n. Ostatecznie nowelizacja ww. przepisu w tym zakresie została dokonana na podstawie ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2009 nr 206 poz. 1590). W uzasadnieniu do projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1891 z 2009 r.) wskazano m.in., że z uwagi na stanowiska prezentowane w doktrynie i w orzecnictwie dotychczasowa treść tego przepisu była niejasna i budziła wątpliwości, skutkujące błędnym odczytywaniem intencji ustawodawcy. Zawarte w tym przepisie upoważnienie organów stanowiących do podjęcia decyzji o zwolnieniu z obowiązku przetargowego trybu zawarcia umów w intencji ustawodawcy miało stanowić regulację samodzielną.

trzecich przed monopolistyczną pozycją Skarbu Państwa i j.s.t.<sup>673</sup> Z punktu widzenia podmiotu publicznego zbywającego nieruchomość, taki mechanizm powoduje ograniczenie nie tylko możliwości swobodnego wyboru kontrahenta, ale pośrednio również możliwość kreowania zobowiązania poprzez zawarcie umowy przedwstępnej. Niedopuszczalnym byłoby bowiem zawieranie umowy przedwstępnej, jeżeli miałyby to prowadzić do obejścia przetargowego trybu rozporządzenia<sup>674</sup>.

Analizując jednak całokształt przepisów regulujących problematykę gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa bądź j.s.t. można dość do wniosku, że w przypadku nieruchomości publicznych, wyróżnionych na podstawie kryteriów zaproponowanych w poprzedniej części niniejszej pracy, przetargowy tryb rozporządzania takimi nieruchomościami wcale nie będzie stanowił zasady. Wręcz przeciwnie, taki tryb wyłonienia nabywcy ma zastosowanie przede wszystkim do nieruchomości, które z uwagi na swój sposób wykorzystywania, docelową funkcję lub też przeznaczenie, nie posiadają istotnego znaczenia z punktu widzenia społecznego. Jako takie są zatem zbędne dla realizacji ustawowo zastrzeżonych zadań podmiotów publicznych. Przetargowy tryb wyłonienia nabywcy w takim wypadku ma przede wszystkim zagwarantować pełną transparentność przy dokonywaniu tej czynności oraz przyczynić się do maksymalizacji zysku z tytułu rozdysponowania przysługującego podmiotowi publicznemu prawa do nieruchomości. W przypadku nieruchomości publicznych przetarg prowadzący się do wywołania przede wszystkim skutków ekonomicznych będzie należał do wyjątków.

W przepisach ustaw regulujących problematykę obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów publicznych, ustawodawca, w stosunku do nieruchomości publicznych, stwarza mechanizmy uelastyczniające podejmowanie decyzji o wyborze kontrahenta. Niejednokrotnie odwołuje się on także do przepisów skonstruowanych przede wszystkim po to, aby w możliwie jak największym stopniu uprawdopodobnić, że wybrany na podstawie wcześniej przyjętych kryteriów kontrahent zagwarantuje wykorzystywanie nieruchomości w optymalny z punktu widzenia społecznego sposób. Przy takim założeniu po stronie podmiotu publicznego można jedynie

---

<sup>673</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 112.

<sup>674</sup> E. Gniewek, *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*, s. 42. G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 111.

mówić o ograniczeniu swobody wyboru dowolnego kontrahenta, ale już nie o ograniczeniu swobody w określeniu warunków, jakie ten kontrahent winien spełniać, czy też cech jakie winien on posiadać. Nie powinno zatem dziwić, że w przepisach dotyczących obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa bądź j.s.t., praktycznie w zupełności wyłączono swobodę wyboru kontrahenta przy czynnościach sprzedaży odbywających się na zasadach pełnej ekwiwalentności świadczeń. Jak już wyżej wskazano, taka forma rozdysponowania nieruchomości, uniemożliwiająca właścicielowi rozporządzającemu swym prawem zastrzeżenie jakichkolwiek warunków dotyczących sposobu jej wykorzystywania lub docelowej funkcji jest stosowana przeważnie wówczas, gdy nieruchomość nie ma istotnego znaczenia z punktu widzenia społecznego i jako taka nie może bezpośrednio służyć do realizacji zadań publicznych. Co za tym idzie, nie podlega ona sklasyfikowaniu jako nieruchomość publiczna na podstawie kryteriów zaproponowanych w poprzednim rozdziale pracy.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku użytkowania wieczystego, gdzie możliwość wyboru dowolnego kontrahenta, analogicznie jak w przypadku sprzedaży, również jest niemalże wyłączona poprzez konieczność przeprowadzenia przetargu. Z istoty prawa użytkowania wieczystego wynika jednak, że w umowie o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste określić należy m.in. sposób korzystania z nieruchomości i cel użytkowania wieczystego. W związku z tym właściciel nieruchomości, podejmując decyzję o jej rozdysponowaniu w tej formie, jednocześnie zapewnia sobie nie tylko możliwość jednostronnego określenia tych czynników, które winien zaakceptować każdy potencjalny oferent zgłaszający się do przetargu, ale także gwarantuje sobie możliwość sprawowania pieczy nad ich przestrzeganiem w przyszłości<sup>675</sup>.

Obok czynności sprzedaży i oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste istnieje szeroka gama czynności dokonywanych z zachowaniem niemalże zupełnej swobody doboru kontrahenta. Do tych czynności zaliczyć można przede wszystkim zamianę, darowiznę, najem, dzierżawę, użyczenie, obciążenie ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszenie nieruchomości do spółki jako aport rzeczowy bądź przekazywanie nieruchomości jako

---

<sup>675</sup> Instytucja użytkowania wieczystego z uwagi na jej silne powiązanie z nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa bądź j.s.t. zostanie szerzej omówiona w dalszej części niniejszej pracy. Przedmiotem analizy będzie wówczas m.in. zasadność jej dalszego utrzymywania w systemie prawa cywilnego oraz potencjalny kierunek zmian legislacyjnych.

wyposażenie przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji<sup>676</sup>. W takich przypadkach ustawodawca niekiedy wprowadza jednak ograniczenia zasady swobody umów natury przedmiotowej. Ograniczenia te polegają w szczególności na restrykcyjnym uregulowaniu dopuszczalności rozporządzania nieruchomościami przez podmioty publiczne pod tytułem darmym, bądź z naruszeniem zasady ekwiwalentności świadczeń<sup>677</sup>. W orzecznictwie podkreśla się, że przewidziane przepisami u.g.n. ograniczenia i rygory, którym poddany został obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, mają służyć właściwemu gospodarowaniu mieniem publicznym<sup>678</sup>. Taki stan legł u podstaw sformułowanej przez Sąd Najwyższy tezy, zgodnie z którą w zakresie gospodarowania nieruchomościami w przez j.s.t. na gruncie przepisów u.g.n. wynikająca z art. 353<sup>1</sup> k.c. zasada swobody umów ulega, istotnym ograniczeniom. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy podkreślił ponadto, że normy regulujące zasady obrotu nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego mają w większości charakter prawa publicznego i są bezwzględnie obowiązujące<sup>679</sup>.

Odnosząc się do tego stanowiska należy zwrócić uwagę, iż regulacje dotyczące własności publicznej bywają tworzone w sposób kazuistyczny. Tworzą one przez to znacznie rozbudowany system norm o niejednorodnym zakresie zastosowania. Co do zasady mają one stanowić gwarancję, że nieruchomości stanowiące własność podmiotów publicznych będą wykorzystywane w optymalny sposób z punktu widzenia interesu publicznego. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że o własność prywatną dba sam właściciel; on też ponosi ryzyko jej ewentualnej utraty, on powinien nią należycie zarządzać w swoim własnym interesie. Zdaniem A. Stelmachowskiego w przypadku własności publicznej, sytuacja jest odmienna. Z samego założenia ma ona służyć ogółowi i winna być wykorzystywana do realizacji interesu publicznego. Ten ogół uprawniony do korzystania z niej musi działać za pośrednictwem wyłonionych w takim lub innym trybie organów, składających się

---

<sup>676</sup> E. Gniewek, Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, s. 42, G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości..., s. 114-115.

<sup>677</sup> Czynności prawne, dotyczące nieruchomości skarbowych lub samorządowych, mogą być dokonane bez zachowania pełnej ekwiwalentności ustawodawca w sposób limitowany określił w art. 14 u.g.n.

<sup>678</sup> Zob. uzasadnienie uchwały SN z 20 października 2010 r. sygn. akt III CZP 70/10, OSNC z 2011 r. Nr 4 poz. 43.

<sup>679</sup> Zob. uzasadnienie uchwały SN z 17 lipca 2003 r. sygn. akt III CZP 46/03, OSNC z 2004 r. Nr 10 poz. 153. Stwierdzenie to dotyczy również nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa.

z ludzi, co do których nie można zakładać, iż będą działali tak jak właściciel prywatny. Rozbudowany system procedur i zabezpieczeń ma więc chronić interes ogółu<sup>680</sup>.

Wyrazem takiego podejścia ustawodawcy do kwestii obowiązywania odrębnych zasad gospodarowania nieruchomościami publicznymi jest chociażby treść uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw<sup>681</sup>, w którym wskazano, że wprowadzenie szczególnych wobec reguł prawa cywilnego zasad obrotu nieruchomościami publicznymi jest niezbędne, gdyż tym szczególnym rodzajem własności dysponuje nie sam właściciel, ale organ działający w jego imieniu. Nadmierna szczegółowość uregulowań ustawowych może jednak świadczyć o braku zaufania ze strony ustawodawcy w stosunku do organów działających za podmioty publiczne w sprawach gospodarowania nieruchomościami<sup>682</sup>. Te szczególne reguły sprowadzają się przede wszystkim do ograniczenia zasady swobody umów.

Ustawodawca poprzez to ograniczenie przesądza niejako arbitralnie o tym, jakiego rodzaju czynności prawne podejmowane w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych co do zasady nie są zgodne z interesem publicznym. Ich zgodność z interesem publicznym uzależniona jest od zaistnienia dodatkowych okoliczności, czy to poprzez nadanie odpowiedniej treści danej czynności prawnej, czy też odpowiedni dobór stron nawiązanego na jej podstawie stosunku prawnego. Do takich czynności została zakwalifikowana chociażby umowa darowizny, która zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n. może zostać zawarta wyłącznie z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, bądź między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, a także między tymi jednostkami. Taką czynnością jest również umowa zamiany, która w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości, poza sytuacją zamiany pomiędzy Skarbem Państwa i j.s.t. oraz między tymi jednostkami, może być dokonana wyłącznie wówczas, gdy zostanie zastosowana dopłata o wysokości równej różnicy wartości zamienianych nieruchomości.

---

<sup>680</sup> A. Stelmachowski, *Modele...*, s. 169.

<sup>681</sup> Druk sejmowy 1421 z 12 marca 2003 r.

<sup>682</sup> S. Prutis, *Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego*, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, rok 2000, s. 55.

W przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi poszczególne przejawy zawady swobody umów doznają daleko idących ograniczeń. O ile ustawodawca co do zasady zachował swobodę woli rozporządzania takimi nieruchomościami, swobodę wyboru właściwej czynności oraz swobodę kształtowania treści umowy, o tyle swoboda wyboru kontrahenta, swoboda trybu zawarcia umowy i jej formy została mocno ograniczona. Ograniczenia te, choć wpływają na treść czynności prawnej w istotny sposób, to jednak zestawiając je z ograniczeniami dotyczącymi pozostałych nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t., których nie można określić mianem nieruchomości publicznych, okazuje się, iż mają one charakter wyjątkowy. Ich wpływ na ostateczny kształt szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi będzie przedmiotem analizy w kolejnych rozdziałach niniejszej pracy.

#### 4.3. Zasada realizacji celów publicznych

Jak już wskazano w poprzedniej części niniejszej pracy, zdefiniowanie pojęcia „nieruchomość publiczna” jest zadaniem niezwykle trudnym. W konkluzji przyjęto, że jako nieruchomość publiczną należy potraktować taką nieruchomość, która stanowi własność Skarbu Państwa lub j.s.t., a jej sposób wykorzystywania, docelowa funkcja lub też przeznaczenie sprawiają, że taka nieruchomość podlega szczególnym zasadom obrotu uregulowanym w akcie normatywnym rangi ustawowej, charakterystycznym dla nieruchomości o istotnym znaczeniu z punktu widzenia społecznego. Powstaje jednak pytanie, co w takiej sytuacji będzie stanowiło podstawowy wyznacznik przy kształtowaniu całego procesu związanego z obrotem takimi nieruchomościami? W jaki sposób należy ocenić, czy dana nieruchomość powinna zostać nabyta na rzecz Skarbu Państwa lub j.s.t. lub, czy nieruchomość stanowiąca własność tych podmiotów może, a nawet powinna zostać rozdysponowana? Cecha, jaką jest istotne znaczenie z punktu widzenia społecznego jest na tyle ogólna, że sama w sobie nie niesie żadnych wartości poznawczych. Jej doprecyzowanie zależeć będzie od tego, jakie kryteria oceny tego interesu zostaną przyjęte, bądź też w jaki sposób zostanie dobrana społeczność, której interes będzie podlegał ocenie. W istocie więc może dojść do sytuacji, w której problematyczne stanie się uznanie, jakie nieruchomości mają szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia społecznego.

Poszukując rozwiązania tej kwestii, można nawiązać do administracyjnoprawnej koncepcji interesu publicznego. Według pierwotnych poglądów na opisanie tej kategorii interesu, nabiera on pełnej treści dopiero z prawem poszczególnej jednostki jako namiastki wszelkiej społeczności<sup>683</sup>. Początkowo interes publiczny przeciwstawiany był interesowi indywidualnemu, gdyż uważano że realizacja interesów ogółu musi odbywać się kosztem interesów poszczególnych jednostek. W dobie doktryny liberalnego państwa prawnego zaczęto jednak zwracać uwagę, że w praktyce występują sytuacje nie tyle przeciwstawienia, ile równoległości oraz łączenia interesu indywidualnego i interesu publicznego<sup>684</sup>. Co więcej, sposób rozumienia pojęcia interesu publicznego podlega ciągłym zmianom w czasie. Jest ono „kompozycją i balansem różnych wartości określonego społeczeństwa w określonym czasie i miejscu”<sup>685</sup>. Pojęcie interesu publicznego (ogólnego) jest zatem niemożliwe do zdefiniowania w kategoriach sądu opisowego (definicji sprawozdawczej)<sup>686</sup>, ponieważ nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu tej definicji<sup>687</sup>. Sposób jego definiowania jest zawsze uzależniony od przekonań, ideologii, czy też aksjologii wyznawanej przez oceniającego<sup>688</sup>. Jako taki może więc on ulegać zmianom w zależności od powszechnie akceptowanych w społeczeństwie wartości oraz bieżących uwarunkowań gospodarczych i politycznych<sup>689</sup>. Innymi słowy pojęcie interesu publicznego jest funkcją czasów, do których jest odnoszone, a zatem ma różną treść i jest rozumiane w niejednoznaczny sposób<sup>690</sup>.

Koncepcja interesu publicznego, z uwagi na jej elastyczność, może znaleźć swoje zastosowanie w sprawach gospodarowania nieruchomościami przez podmioty publiczne. W doktrynie podkreśla się nawet, że to właśnie interes publiczny jest podstawowym kryterium służącym ocenie prawidłowości

---

<sup>683</sup> A. Banaszkiewicz, Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Przegląd Prawa i Administracji, rok 2005, tom LXV, s. 89.

<sup>684</sup> Ibidem.

<sup>685</sup> M. Wyrzykowski, Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986, s. 51-52.

<sup>686</sup> M. Safian, Pojęcie i systematyka prawa prywatnego (w:) System prawa prywatnego. Tom 1 pod red. M. Safiana, Warszawa 2007, s. 36.

<sup>687</sup> M. Wyrzykowski, Pojęcie..., s. 45, T. Woś, Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2007, s. 57-58.

<sup>688</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 191.

<sup>689</sup> J. Szachulowicz, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, s. 37, T. Woś, Wywłaszczanie..., s. 58.

<sup>690</sup> Z. Czarnik, Cel publiczny jako przesłanka wywłaszczenia nieruchomości (w:) Instytucje Procesu Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 62.



działań podejmowanych przez Skarb Państwa i j.s.t. w procesie gospodarowania mieniem, należącym do ich zasobów<sup>691</sup>. Wypowiedzi w podobnym tonie można spotkać również w orzecznictwie sądowym, gdzie podkreśla się chociażby, że wspólnoty publicznoprawne takie jak Państwo, czy gmina (lub inne jednostki samorządu terytorialnego) zawsze występują w obrocie prawnym jako podmioty zobowiązane do realizowania interesu publicznego nawet jeżeli podejmują działania w formach właściwych prawu prywatnemu<sup>692</sup>. Elastyczność tej koncepcji nie jest jednak zjawiskiem pożądanym w sytuacji, gdy na jej podstawie przyszłoby dokonywać oceny dopuszczalności ingerowania przez podmioty publiczne w sferę konstytucyjnie chronionej własności prywatnej. Ustawodawca zdecydował się więc na przyjęcie koncepcji normatywnego określenia celów publicznych. Jest ona wyrazem tendencji, zgodnie z którą własność przysługująca podmiotom publicznym, musi być traktowana jako dobro służące osiągnięciu różnych celów publicznych, a jej wykonywanie winno odbywać się ze „szczególną użytecznością społeczną”<sup>693</sup>. Z punktu widzenia rozpatrywanego zagadnienia najistotniejsze znaczenie ma wprowadzenie pojęcia „celu publicznego” do u.g.g.w.n. w miejsce generalnej klauzuli „celu użyteczności publicznej”<sup>694</sup>.

Użyte wówczas sformułowanie nie było jednak dla ustawodawcy żadną nowością. Pojęcie to pojawiało się już we wcześniejszych aktach prawnych<sup>695</sup>, aczkolwiek lektura poszczególnych regulacji wskazuje, że było to pojęcie niedookreślone, którego treść i zakres nie były jednolite, gdyż zależały od kontekstu, w jakim zostało ono potraktowane w konkretnym akcie prawnym.

---

<sup>691</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 199.

<sup>692</sup> Wyrok Wyrok WSA w Krakowie z 14 marca 2013 r. II SA/Kr 63/13.

<sup>693</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 18.

<sup>694</sup> Nowelizacja ta została dokonana na podstawie art. 1 pkt 50 ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 r. 79 poz. 464 ze zm.)

<sup>695</sup> Przykładowo w ustawie z dnia 18 listopada 1921 r. o dobrach rodzinnych w b. dzielnicy pruskiej (Dz. U. z 1921 r. Nr 100 poz. 715), ustawie z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1933 r. Nr 35 poz. 294) ustawie z dnia 15 marca 1934 r. o wynagrodzeniu za grunty, wywłaszczane na rzecz gminy (Dz. U. z 1934 r. Nr 29, poz. 242), ustawie z dnia 26 czerwca 1935 r. o świadczeniach w naturze na niektóre cele publiczne (Dz. U. z 1935 r. Nr 27, poz. 204), ustawie z dnia 14 lipca 1936 r. o zalesianiu niektórych nieużytków (Dz. U. z 1936 r. Nr 56 poz. 406), dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1936 r. o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. z 1936 r. Nr 75 poz. 533), ustawie z dnia 4 maja 1938 r. o uporządkowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 1938 r. Nr 33 poz. 290), dekrete z dnia 25 czerwca 1946 r. o ogrodach działkowych (Dz. U. z 1946 r. Nr 34 poz. 208), dekrete z dnia 11 października 1946 r. Prawo rzeczowe (Dz. U. z 1946 r. Nr 57 poz. 319), ustawie z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. z 1954 r. Nr 32, poz. 135) ustawie z dnia 12 marca 1958 r. o funduszu gromadzkim na niektóre cele miejscowe (Dz. U. z 1958 r. Nr 17 poz. 73).

Ustawodawca, po wprowadzeniu tego pojęcia do u.g.g.w.n., użył go następnie w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. Przepis stanowi konstytucyjną podstawę do sformułowania zasady, zgodnie z którą wywłaszczenie może być dokonane tylko na „cele publiczne” i za słusznym odszkodowaniem<sup>696</sup>. Taki zabieg legislacyjny potwierdza ścisły związek tego pojęcia z regulacjami dotyczącymi wywłaszczenia. W tym kontekście rozpatrywana była również poprzednio obowiązująca klauzula „celu użyteczności publicznej”, która miała zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do przepisów wywłaszczeniowych.

W obecnie obowiązującym porządku prawnym nadal w wielu aktach prawnych funkcjonuje pojęcie „użyteczności publicznej”<sup>697</sup> przy czym nie może ono być utożsamiane z celem publicznym w rozumieniu art. 6 u.g.n. Pojęcie użyteczności publicznej z punktu widzenia przedmiotowego posiada bowiem zdecydowanie szerszy zakres zastosowania<sup>698</sup>. Ustawodawca w żadnym akcie prawnym nie zamieszcza definicji legalnej tego pojęcia. Próby jego definiowania były podejmowane w doktrynie, niemniej jednak wydaje się, że w tym zakresie należałoby podzielić stanowisko NSA, zgodnie z którym „bezcelowe i pozbawione realnych podstaw jest poszukiwanie ścisłej definicji pojęcia „użyteczność publiczna”, ponieważ nie ma stałego, trwałego i niezmiennego przedmiotu jej definicji”<sup>699</sup>. Sama koncepcja celu publicznego nawiązuje poniekąd do koncepcji interesu publicznego, a w doktrynie wyraźnie eksponowany jest związek, jaki zachodzi pomiędzy nimi<sup>700</sup>. Wskazuje się m.in., że cele publiczne służą realizacji interesu publicznego, który wyznacza konieczny sposób ich wykonywania<sup>701</sup>. Podkreśla się przy tym, że interes publiczny wiąże się z uświadamianiem zbiorowych potrzeb obywateli, a cel

---

<sup>696</sup> M. Wolanin, Cel publiczny jako normatywne kryterium oddziaływania na stosunki cywilnoprawne w gospodarce nieruchomościami, cz. I, Nieruchomości, rok 2009 Nr 9.

<sup>697</sup> Pojęciem użyteczności publicznej ustawodawca posługuje się m.in. w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45 poz. 236 ze zm.), czy też w ustrojowych ustawach samorządowych. Ma ono fundamentalne znaczenie chociażby dla określenia dopuszczalnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>698</sup> Zob. wyrok WSA w Kielcach z 20 kwietnia 2007 r. sygn. akt II SA/Ke 656/06 niepubl., wyrok WSA w Kielcach z 30 stycznia 2008 r., II SA/Ke 690/07 niepubl.

<sup>699</sup> Wyrok NSA z 25 czerwca 1999 r. sygn. akt IV SA 1213/97 LEX nr 47332. Podobne stanowisko w stosunku do pojęcia „celu publicznego” oraz pojęcia „interesu publicznego” sformułował T. Woś, zob. T. Woś, Wywłaszczenie..., s. 57.

<sup>700</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 56., J. Szachulowicz, Gospodarka nieruchomościami, Komentarz, s. 37, M. J. Nowak, Instytucja „celów publicznych” w ustawie o gospodarce nieruchomościami, Nieruchomości, rok 2007, Nr 11, s. 4-8.

<sup>701</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 190.

publiczny z ich zaspokojeniem<sup>702</sup>. Innymi słowy, o ile zrealizowanie celu publicznego zawsze oznacza zaspokojenie jakiegoś interesu publicznego, o tyle działanie w interesie publicznym nie zawsze musi doprowadzić do zaspokojenia tego interesu. Nie przekreśla to jednak faktu, że takie działanie również jest działaniem realizującym cel publiczny<sup>703</sup>. O ścisłym związku pomiędzy interesem publicznym a celami publicznymi świadczy również treść art. 1 protokołu nr 1<sup>704</sup> z 20 marca 1952 r. do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>705</sup>.

W przepisach obecnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami, w porównaniu do przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zagadnienie celów publicznych zostało w dość istotny sposób zmodyfikowane. Najistotniejsza zmiana polegała na rezygnacji z ich otwartego katalogu<sup>706</sup>. Nowy sposób określenia celów publicznych służy ograniczeniu władzy administracji publicznej w realizacji uprawnień i obowiązków w zakresie władczego oddziaływania na prawa majątkowe przysługujące osobom fizycznym i prawnym (za wyjątkiem Skarbu Państwa i j.s.t.)<sup>707</sup>, a dokonana zmiana w swym założeniu miała zapobiec działaniom opartym na swobodnym uznaniu<sup>708</sup>. Działania te przejawiały się przede wszystkim w interpretowaniu w sposób dowolny pojęcia celu publicznego oraz uznawaniu istnienia w danych okolicznościach faktycznych takiego celu<sup>709</sup>. Normatywne sformułowanie celów publicznych, poprzez wyłączenie możliwości samowolnego ich określania przez organy administracji publicznej służy więc ochronie praw i interesów majątkowych obywateli i tym samym umacnianiu praworządności<sup>710</sup>. Kategoria celu publicznego powinna być określona w obowiązującym prawie wprost, w sposób czytelny, a także, traktowana

---

<sup>702</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka...*, s. 22.

<sup>703</sup> W. Jakimowicz, *Wykładowa w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 93.

<sup>704</sup> Dz. U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175 z późn. zm.

<sup>705</sup> Tekst Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wraz z protokołami dodatkowymi w języku polskim znajduje się na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>706</sup> Art. 46 u.g.g.w.n. w brzeniu obowiązującym bezpośrednio przed wejściem w życie u.g.n., poza celami publicznymi uzasadniającymi wywłaszczenie otwierał możliwość kreowania „innych oczywistych celów publicznych”. Wydaje się, że skoro instytucja celów publicznych dotyka tak istotnej kwestii jak możliwość władczego ingerowania przez organy administracji publicznej w prawa majątkowe osób fizycznych i prawnych (za wyjątkiem Skarbu Państwa i j.s.t.), rezygnacja z otwartego katalogu celów publicznych była w pełni uzasadniona.

<sup>707</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 17.

<sup>708</sup> J. Szachułowicz, *Zalety...*, s. 4.

<sup>709</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 195.

<sup>710</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 19, W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 203.

zwężająco i interpretowana ściśle<sup>711</sup>. Stanowiło to kontynuację działań zapoczątkowanych w wyniku nowelizacji u.g.g.w.n. dokonanej z dniem 5 grudnia 1990 r., która wyłączyła z instytucji wywłaszczenia wszelkie elementy służące „uspołecznianiu” własności prywatnej i odeszła od powiązania tej instytucji z potrzebami państwowymi i politycznymi na rzecz potrzeb publicznych<sup>712</sup>.

Przyjęcie takiego kierunku zmian było wyrazem tendencji legislacyjnej obowiązującej w państwach demokratycznych, opartych na gospodarce rynkowej, zgodnie z którą wywłaszczenie nie może służyć jako prawny instrument wypierania z życia gospodarczego kraju własności prywatnej i powiększania zasobów mienia państwowego, lecz wyłącznie realizacji celów publicznych<sup>713</sup>. W doktrynie podkreśla się bowiem, że w państwie prawa podstawą aktywności administracji nie może być samo działanie na rzecz dobra powszechnego (legitymacja aksjologiczna), ale niezbędne jest wykazanie przez nią konkretnej podstawy normatywnej<sup>714</sup>. Zaznacza się przy tym, że każdy organ podejmujący jakąkolwiek aktywność w sferze swojej działalności ma obowiązek wskazać, o jaki interes publiczny chodzi, uwypuklając jednocześnie jego wagę i znaczenie dla ogółu, które uzasadniałoby konieczność ograniczenia interesów indywidualnych członków danej społeczności<sup>715</sup>. Spostrzeżenie to odnosi się również do gospodarowania nieruchomościami przez podmioty publiczne. Podkreślenia wymaga jednak, że wymóg zgodności działań tych podmiotów w rzeczzonej sferze nie jest jedynie ideą czy postulatem *de lege ferenda*, lecz jest to wprost wiążący normatywny imperatyw, wynikający z podstawowych zasad rządzących aktywnością władzy publicznej<sup>716</sup>.

Ustawodawca nie stworzył żadnej definicji celu publicznego<sup>717</sup> ograniczając się jedynie do ich skatalogowania w art. 6 u.g.n. oraz w odrębnych ustawach. Próby stworzenia takiej definicji podejmowano niekiedy natomiast w doktrynie i w orzecznictwie. Zwracano bowiem uwagę, że tylko dzięki zbudowaniu ogólnej definicji pojęcia celu publicznego można osiągnąć minimum pewności co do zakresu i treści tego pojęcia, a to jest gwarancją ochrony

<sup>711</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia... s. 99.

<sup>712</sup> Z. Truszkiewicz (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, Gospodarka..., s. 205.

<sup>713</sup> J. Szachułowicz, Zalety..., s. 4.

<sup>714</sup> S. Dudzik, Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego, Kraków 1998, s. 204.

<sup>715</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 194, zob. również wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., sygn. akt III ARN 49/93, (OSN z 1994 r., Nr 9, poz. 181) w którym sąd wyraźnie podkreślił, że w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym.

<sup>716</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 199.

<sup>717</sup> W. Jakimowicz, Wykładnia... s. 97.

obywateli przed dowolnym działaniem władzy publicznej<sup>718</sup>. Zdaniem J. Szachułowicza, cel publiczny jest wskazanym w ustawie zadaniem organizacyjnym podmiotów administracji publicznej, którego wykonanie powinno służyć powszechnej użyteczności publicznej lub użyteczności samej władzy publicznej, zapewniającym jej skuteczne funkcjonowanie<sup>719</sup>. W innym, dość powszechnym ujęciu, nawiązującym do znaczenia etymologicznego, wskazuje się, że pojęcie to jest definiowane przeważnie jako cel (działanie), którego realizacja służy ogółowi i jest przeznaczona dla zaspokojenia potrzeb powszechnych (dostępna dla wszystkich)<sup>720</sup>.

Zwraca się również uwagę, że kryteriów oceny normatywnego zakresu znaczeniowego pojęcia celów publicznych należałoby upatrywać przede wszystkim w przypisanej im przez ustrojodawcę funkcji dopuszczalności pozbawiania własności i prawa dziedziczenia dla osiągnięcia tych celów, uwzględniając konstytucyjne oparcie ustroju gospodarczego m.in. na prywatnej własności (art. 20 Konstytucji RP) a także konstytucyjną deklarację, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP) oraz i to, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP)<sup>721</sup>. Pojęcie celu publicznego można odnieść również do art. 31 ust. 3 dotyczącego dopuszczalności ograniczania w korzystaniu m.in. z konstytucyjnych wolności i praw ekonomicznych, wśród których ustrojodawca umieścił własność i inne prawa majątkowe wskazane w art. 64 Konstytucji RP<sup>722</sup>.

Przedstawione powyżej okoliczności pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja prawna celu publicznego sprawia, iż pojęcie to nie może zostać zdefiniowane w kategoriach

<sup>718</sup> Z. Czarnik, Cel publiczny..., s. 76.

<sup>719</sup> J. Szachułowicz, Własność publiczna, s. 17.

<sup>720</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Dmowski, S. Rudnicki, G. Rudnicki, Prawo..., s. 634, wyrok NSA z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt I SA 1986/99, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011 r. sygn. II SA/Wr 338/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Bd 1406/10, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 793/10, wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2010 r. sygn. akt IV SA/Wa 2075/08, wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 września 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 211/09, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2007 r. sygn. akt VII SA/Wa 1416/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 października 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 850/07, wyrok WSA w Gdańsku z 13 września 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 434/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lipca 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 706/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 758/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2005 r. sygn. akt VI SA/Wa 1638/05, wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 sierpnia 2005 r. sygn. akt II SA/Łd 353/05.

<sup>721</sup> M. Wolanin, Cel publiczny... cz. I, s.

<sup>722</sup> Ibidem.

opisowych. Stanowi ono jednak pewną kategorią normatywną. Pamiętać należy przy tym, że nie ma obiektywnego, istniejącego w oderwaniu od konkretnej regulacji katalogu celów publicznych. Katalog ten jest zbiorem o zmiennym zakresie desygnatów, przy czym ocena, jakie desygnaty umieścić w tym zbiorze została pozostawiona ustawodawcy<sup>723</sup>. Katalog ten jest tworzony w sposób przedmiotowy, w tym znaczeniu, że zostają w nim wskazane określone rodzaje przedsięwzięć lub działalności. W istocie więc konkretne przedsięwzięcie uzyskuje status celu publicznego przez samo nazwanie w przepisach prawa, a to oznacza, że cel publiczny ma charakter formalny<sup>724</sup>. Jako podstawę do tworzenia takiego katalogu należałoby przy tym wskazać założenie, zgodnie z którym cel publiczny winien stanowić podstawowe zadania publiczne, prowadzące się zawsze do czynienia zadość określonym potrzebom społeczeństwa<sup>725</sup>. Innymi słowy koniecznym jest aby przedsięwzięcie mające uzasadniać wyłączenie mieściło się w ramach ciążących na Państwie lub j.s.t. zadaniach i funkcjach oraz aby służyło ono ich realizacji<sup>726</sup>. W doktrynie można się również spotkać z poglądem, zgodnie z którym celem publicznym może być takie działanie, które jest podejmowane dla rozwoju społeczno-ekonomicznego, poprawy bezpieczeństwa i warunków życia ogółu czy to wspólnoty samorządowej, lokalnej, regionalnej lub też dla całego społeczeństwa<sup>727</sup>. W. Szydło przedstawiając obrazowo sposób kreowania nowych celów publicznych zwraca uwagę, że cele publiczne jako wartości podstawowe, stanowiące założone obiektywne stany nakierowane wyłącznie na realizację interesu publicznego, powinny mieć sprecyzowany normatywnie zakres.

Prawny charakter jakiegoś celu wynika więc z obiektywnej oceny ustawodawcy, który uznając konkretną potrzebę za uzasadnioną i słuszną nadaje jej rangę potrzeby prawnej. Prowadzi to do stanu w którym określony cel staje się celem publicznym, realizującym interes publiczny<sup>728</sup>. Innymi słowy cel publiczny to cel, którego realizacja leży w interesie publicznym<sup>729</sup>. Wyraźnego podkreślenia wymaga przy tym fakt, iż realizacja tego interesu publicznego możliwa jest tylko poprzez odwołanie się do konstytucyjnej zasady

---

<sup>723</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 55.

<sup>724</sup> Z. Czarnik, Cel publiczny..., s. 70.

<sup>725</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 202.

<sup>726</sup> Z. Truszkiewicz (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, Gospodarka..., s. 207.

<sup>727</sup> M. Horoszko, D. Pęchorzewski, Gospodarka..., s. 24.

<sup>728</sup> Ibidem, 203.

<sup>729</sup> J. Golba, Inwestycje sportowe celu publicznego, Samorząd Terytorialny, rok 2014 Nr 6, s. 74.

subsydiarności. Celem państwa jest bowiem służyć swoim obywatelom poprzez zaspokajanie potrzeb, których nie są w stanie zaspokoić własnym działaniem. Stąd też w konstytucyjnym rozumieniu pojęcia celów publicznych nie mieszczą się cele nie leżące w wyłącznej sferze państwa lub cele odnoszące się do konkretnych grup obywateli<sup>730</sup>. Ustawodawca nie ma zatem pełnej dowolności w przyznawaniu poszczególnym przedsięwzięciom statusu celu publicznego ponieważ pojęcie to, w znaczeniu w jaki zostało ono użyte w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, nie posiada charakteru blankietowego. Na ustawodawcy ciąży obowiązek każdorazowego konfrontowania danego przedsięwzięcia z punktu widzenia wartości i standardów konstytucyjnie chronionych.

W doktrynie zwraca się również uwagę na funkcjonalne ujęcie celu publicznego. W ujęciu tym celem publicznym nie będzie sam obiekt budowlany, lecz funkcja, której realizacji ten obiekt ma służyć. Innymi słowy, nie jest celem publicznym samym w sobie obiekt, lecz to, do jakiego celu został wzniesiony, aby przy pomocy tego obiektu realizować określone potrzeby danej wspólnoty<sup>731</sup>. To funkcjonalne ujęcie celu publicznego nabiera pełnego znaczenia w kontekście regulacji zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca w przepisach tego aktu prawnego podjął próbę zdefiniowania na jego potrzeby pojęcia „interesu publicznego”. W myśl art. 2 pkt 4 u.p.z.p. interesem publicznym jest uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Tak postrzegane pojęcie interesu publicznego w zestawieniu z „obszarem przestrzeni publicznej”, rozumianym jako obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, pozwala na wskazanie cechy determinującej publiczny charakter obu definiendów. Zarówno pojęcie „interesu publicznego” jak i „obszaru przestrzeni publicznej”, odwołuje się przede wszystkim do zaspokajania potrzeb ogółu społeczeństwa lub społeczności lokalnej. Ustawodawca w art. 2 pkt 5 u.p.z.p. równolegle definiuje inwestycję celu publicznego jako działania o znaczeniu lokalnym

---

<sup>730</sup> Z. Czarnik, *Cel publiczny...*, s. 74.

<sup>731</sup> M. Wolanin, *Cel publiczny...*, cz. I, s.

(gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. W związku z tym należy przyjąć, że intencją ustawodawcy jest, aby realizacja tych celów poprzez inwestycje celu publicznego prowadziła do zaspokajania potrzeb ogółu społeczeństwa lub społeczności lokalnej<sup>732</sup>.

Zakwalifikowanie określonego celu jako celu publicznego powoduje istotne konsekwencje prawne. Może to spowodować władczą i jednostronną ingerencję w sferę praw i obowiązków określonych podmiotów, zarówno osób prawnych jak i osób fizycznych. Z uwagi na to, że z taką szczególną kwalifikacją wiążą się daleko idące skutki prawne, instytucja prawna celu publicznego nie może być nadużywana. Uprawnienie do skatalogowania tych celów może zatem przysługiwać wyłącznie prawodawcy<sup>733</sup>. Opowiadając się za koncepcją zamkniętego katalogu celów publicznych należy podkreślić, że taki status będzie posiadało jedynie zamierzenie, które jest wymienione w art. 6 u.g.n. bądź ustawodawca w ustawie odrębnej wyraźnie przyzna mu taki status<sup>734</sup>. Niedopuszczalne jest w tym zakresie jakiegokolwiek domniemywanie, czy też dokonywanie wykładni rozszerzającej<sup>735</sup>, w tym w szczególności nadawanie pojęciu „cel publiczny” innej treści niż wynika to z przepisów ustawowych<sup>736</sup>, bądź konstruowanie celów publicznych nieznanymi ustawie, z powołaniem się na leksykalne znaczenie wyrażenia „cel publiczny”, bądź też na powszechne oceny<sup>737</sup> lub potoczne znaczenie<sup>738</sup>. Niewystarczające przy tym jest również posłużenie się przez ustawodawcę kategorią „interesu publicznego”, „użytecznością publiczną”, czy też określeniem „publiczny” dla opisanego danego zamierzania ani też

---

<sup>732</sup> Ibidem.

<sup>733</sup> Zob. uchwała SN z 17 lipca 2003 r., sygn. akt III CZP 46/03, wyrok NSA z 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1900/08 niepubl.

<sup>734</sup> P. Jankowski, Budowa lotniska użytku wyłącznego jako cel publiczny, *Przegląd Prawa Publicznego*, rok 2011, Nr 12, s. 49, P. Buczek, Budowa urządzeń i obiektów elektrowni biogazowej służącej odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów jako cel publiczny, *Samorząd Terytorialny*, rok 2011, Nr 9, s. 76, wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 2009 r. sygn. akt IV SA/Wa 1256/09, niepubl.

<sup>735</sup> P. Buczek, Budowa..., s. 76, wyrok SN z 16 marca 2005 r., sygn. akt II CK 522/04, wyrok NSA z 8 listopada 2000 r., sygn. akt I SA 1986/99, wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00, wyrok NSA z 15 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 548/07.

<sup>736</sup> Wyrok WSA w Szczecinie z 24 września 2008 r. sygn. akt II SA/Sz 460/08 niepubl.

<sup>737</sup> T. Grossmann, Pojęcie inwestycja celu publicznego w dziedzinie łączności, *Państwo i Prawo* z 2005 r. Nr 9, s. 84.

<sup>738</sup> P. Jankowski, Budowa..., s. 49, tak również wyrok NSA z dnia 15 lutego 2000 r. sygn. akt. SA/Bk 901/99 publ. OSP z 2001 Nr 4 poz. 61, wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Kr 1010/00.



wyinterpretowanie „publiczności celu” z idei, jakie legły u podstaw wprowadzenia danej regulacji ustawowej<sup>739</sup>. Taki stan wynika poniekąd z zawartego w art. 31 ust. 3 i w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP zastrzeżenia o dopuszczalności dokonywania ograniczeń prawa do własności w drodze ustawy. Nie powinno zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości, że cele publiczne stanowiące kryterium dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do własności mogą być określone tylko w ustawie<sup>740</sup>. Przeciwno koncepcji zamkniętego katalogu celów publicznych nie przemawia w szczególności treść normy blankietowej zawartej w art. 6 pkt 10 u.g.n., w którym to przepisie ustawodawca przewidział możliwość kreowania innych celów publicznych w odrębnych ustawach<sup>741</sup>. Gdyby bowiem na daną chwilę zbadać treść wszystkich innych ustaw, to stworzenie zupełnego i zamkniętego katalogu celów publicznych okazałoby się możliwe<sup>742</sup>.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami cel publiczny ma doniosłe znaczenie na kilku płaszczyznach. Nie jest on zatem instytucją związaną wyłącznie z postępowaniem wywłaszczeniowym. Wśród przepisów odnoszących się do tego zagadnienia wspomnieć wypada chociażby o art. 13 ust. 2 u.g.n. dającym możliwość dokonania darowizny nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa na cele publiczne, art. 24 ust. 2 wskazującym możliwy sposób

---

<sup>739</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 78. Odmienne wyrok NSA z 28 października 2010 r. sygn. akt II OSK 1386/09, niepubl.

<sup>740</sup> M. Wolanin, Cel publiczny... cz. I, s.

<sup>741</sup> Obecnie takie przepisy to art. 86 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jednolity (Dz. U. z 2012 r. poz. 933 ze zm.), art. 49 ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 106 poz. 675 ze zm.), art. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 700 ze zm.), art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2010 r. Nr 143 poz. 963 ze zm.), art. 1 ust. 3 z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 1999 r. Nr 41 poz. 412 ze zm.), art. 13e ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz.U. z 2001 r. Nr 84 poz. 906 ze zm.), art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity Dz.U. z 2009 r. Nr 151 poz. 1220 ze zm.). Dodatkowo w art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2011 nr 135 poz. 789) wskazano, że inwestycje w zakresie budowy obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycje towarzyszące są inwestycjami celu publicznego w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami. Takie stwierdzenie nie jest prawidłowe w przepisach u.g.n. nie została bowiem uregulowana problematyka inwestycji celu publicznego a problematyka celów publicznych. Inwestycja celu publicznego jest pojęciem występującym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>742</sup> M. Szalewska, Wywłaszczenie nieruchomości, Toruń 2005, s. 102, E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa... s. 59, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 60.

wykorzystywania gminnych zasobów nieruchomości, art. 34 ust. 8 wyłączającym stosowanie przepisów dotyczących pierwszeństwa w przypadku obrotu pomiędzy Skarbem Państwa oraz j.s.t., dla realizacji celów publicznych, art. 37 ust. 3 dopuszczającym fakultatywne zwolnienie z obowiązku przeprowadzenia przetargu, art. 68 ust. 1 pkt 1 umożliwiającym udzielenie bonifikaty od ceny nieruchomości, art. 72 ust. 3 pkt 4 przewidującym preferencyjną stawkę procentową opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, czy art. 83 ust. 2 pkt 2 zawierającym analogiczne rozwiązanie w odniesieniu do opłat rocznych za trwały zarząd. Przepisami u.g.n., które ponadto odnoszą się do celów publicznych są art. 84 ust. 3 pkt. 1 dotyczący bonifikat od opłat rocznych za trwały zarząd, art. 97 ust. 3 pkt 1 i ust. 6 dotyczący podziałów nieruchomości, art. 109 ust. 1 pkt 3 stanowiący podstawę do przyznania gminie w określonych sytuacjach prawa pierwokupu. Konstrukcja celu publicznego, występuje w końcu, co oczywiste, również art. 112 ust. 1 i ust. 3 u.g.n. oraz dalszych przepisach regulujących kwestię postępowania wyłączeniowego.

Ustawodawca korzysta z tej szczególnej konstrukcji prawnej także w innych aktach normatywnych. Pojęcie to ma swoje zastosowanie także w ramach problematyki planowania przestrzennego, ustalania opłat z tytułu użytkowania wieczystego bądź trwałego zarządu, czy też w zakresie opłat adiacenckich<sup>743</sup>. Instytucja celu publicznego wpływa również na kształtowanie treści czynności cywilnoprawnych podejmowanych w stosunku do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. W tego typu sytuacjach katalog celów publicznych został wykorzystany przez ustawodawcę do modyfikowania lub kształtowania innych niż wyłączenie zdarzeń i czynności prawnych określonych w u.g.n., które w większości ze swojej natury mają charakter cywilnoprawny<sup>744</sup>. Sprzedaż nieruchomości na cele publiczne uzasadnia również zastosowanie zwolnienia byłego właściciela lub użytkownika wieczystego takiej nieruchomości od podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku nabycia przez niego innej nieruchomości<sup>745</sup>.

W orzecnictwie podkreśla się, że szczególne unormowania ustawy dotyczące obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz j.s.t. podyktowane są tym, iż mienie to ma służyć przede wszystkim celom

---

<sup>743</sup> Zob. szerzej M. Gdesz, Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Zielona Góra 2002, s. 19 i nast.

<sup>744</sup> M. Wolanin, Cel publiczny..., cz. II, Nieruchomości rok 2009, Nr 10, s.

<sup>745</sup> Zob. art. 9 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 101 poz. 649 ze zm.).

publicznym<sup>746</sup>. W podobnym tonie wypowiadają się również niektórzy przedstawiciele doktryny wskazując, że grunty publiczne „z istoty swej przeznaczone są do celów publicznych”<sup>747</sup>. To stosunkowo szerokie spektrum zastosowania instytucji celu publicznego niejako rozluźnia związek tego pojęcia wyłącznie z przepisami wyłączeniowymi. Przy takiej różnorodności przykładów zastosowania instytucji celu publicznego powstaje pytanie o podstawową funkcję tej kategorii prawnej. Skoro została ona stworzona przez ustawodawcę, to nie po to aby pozostać pustym frazesem. Przy takim założeniu działalność polegająca na realizacji celu publicznego nie różniłaby się niczym od działalności nie posiadającej taki znamion. W doktrynie podnosi się, że uznanie przez ustawodawcę określonego zadania za cel publiczny oznacza jego normatywne uprzywilejowanie względem innych zadań<sup>748</sup>.

Analizując jednak katalog celów publicznych znajdujący się w art. 6 u.g.n. bez trudu można zauważyć, że obok zadań publicznych, które cechuje wysoka kapitałochłonność, konieczność zapewnienia ciągłości ich realizacji, brak możliwości pobierania rynkowego wynagrodzenia z tytułu świadczonych usług, a co za tym idzie brak rentowności i konieczność dotowania tych zadań z środków zewnętrznych, znajdują się zadania, które w obecnych realiach są zadaniami nastawionymi przede wszystkim na generowanie zysku, mimo że zaspokajają potrzeby publiczne<sup>749</sup>. Niekiedy nawet dany cel publiczny może służyć wyłącznie ograniczonemu kręgowi podmiotów i nie będzie on posiadał przymiotu

<sup>746</sup> Zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów NSA z 27 lipca 2009 r. sygn. akt I OPS 1/09, ONSAiWSA z 2009 r. nr 5, poz. 85.

<sup>747</sup> B. Ziemianin, Służebność drogi koniecznej na gminnej drodze wewnętrznej (w:) Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Warszawa 2005, s. 1563.

<sup>748</sup> Zob. M. Wolanin, Glosa do wyroku NSA z dnia 15 lutego 2000 r. sygn. akt. I SA/Bk 901/99, OSP z 2001, Nr 4, poz. 61.

<sup>749</sup> Przykładowo w orzecznictwie sądowym zostało przesądzone, że inwestycję celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) stanowi chociażby budowa stacji bazowej telefonii komórkowej i to także wówczas, gdy budowa tego urządzenia stanowi inwestycję prywatną o charakterze zarobkowym – vide wyrok NSA z 4 października 2005 r., sygn. akt II OSK 495/05, wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r. II OSK 811/05, wyrok NSA z 28 listopada 2007 r. sygn. akt II OSK 1583/06, wyrok NSA z dnia 3 września 2008 r., sygn. akt II OSK 989/07, wyrok NSA z 25 sierpnia 2009 r. sygn. akt II OSK 1276/08, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 417/08, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Gd 628/07, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Gd 536/05, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 marca 2010 r., II SA/Gd 767/09, wyrok WSA w Krakowie z 16 czerwca 2010 r. sygn. akt II SA/Bd 1406/10, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 27 lipca 2011 r., II SA/Go 141/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z 21 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1406/10, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Bk 195/12 odmiennie w poprzednim stanie prawnym wyrok WSA w Gdańsku z 22 listopada 2006 r. sygn. akt II SA/Gd 408/05, wyrok WSA w Gdańsku z 29 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 638/07.

użyteczności publicznej<sup>750</sup>. Możliwość prowadzenia działalności dochodowej oczywiście nie pozbawia tych zadań przymiotu społecznej użyteczności, ani też, co oczywiste, statusu celu publicznego, skoro ustawodawca zdecydował się na jego przyznanie takiemu zadaniu. Powstaje jednak wątpliwość o celowość przyznawania tego rodzaju preferencji, w przypadku działalności dochodowych, stanowiącego poniekąd zrównanie ich statusu z zadaniami niezbędnymi dla potrzeb społeczeństwa, aczkolwiek nierentownymi, wymagającymi dofinansowywania z środków publicznych. Należy bowiem mieć na uwadze, że z przyznaniem danemu zamierzeniu inwestycyjnemu statusu celu publicznego wiąże się możliwość korzystania z wszelkich instytucji (w tym z wyłączenia) związanych z tym celem. Takie rozróżnienie jest więc szczególnie istotne z punktu widzenia podmiotowego. Treść przepisów dotyczących celów publicznych wskazuje, że obecnie dla potrzeb przyznania danemu przedsięwzięciu takiego statusu prawnie irrelevantny pozostaje element podmiotowy, a więc okoliczność kto finansuje i realizuje daną inwestycję<sup>751</sup>. W szczególności oznacza to, że cele publiczne mogą być realizowane nie tylko przez podmioty publicznoprawne<sup>752</sup>.

Wobec powyższego rodzi się pytanie o zasadność przyznawania preferencji podmiotom komercyjnym realizującym cel publiczny. Wydaje się jednak, że taka zasadność nie powinna budzić wątpliwości. To do ustawodawcy należy określenie katalogu celów publicznych, z których realizacją związane są ściśle określone preferencje. Dla ustawodawcy istotniejsze niż kto realizuje dany cel publiczny oraz jaki z tego tytułu uzyska dochód jest to, aby cel ten został zrealizowany. Obecnie w coraz szerszym zakresie zadania publiczne realizowane są bowiem przy udziale partnerów prywatnych. Dobitnie w jednym ze swoich orzeczeń zwrócił na to uwagę NSA stwierdzając m.in., że w zasadzie bez znaczenia dla przynależności do kategorii definiowanej pojęciem "publiczny" jest charakter podmiotu podejmującego działania w zakresach, dla których określenia użyto słowo "publiczny"<sup>753</sup>. Jest to jedno z następstw

---

<sup>750</sup> Np. lotniska użytku wyłącznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2011 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2006 r., Nr 100, poz. 696 ze zm.) w brzmieniu nadanym w wyniku nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 170, poz. 1015). Tak P. Jankowski, Budowa..., s. 51.

<sup>751</sup> T. Grossmann, Pojęcie..., s. 83, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 61. Tak również wyrok NSA z 9 lutego 2000 r. sygn. akt I SA 363/99 niepubl., odmiennie wyrok NSA z 8 listopada 2000 r. sygn. akt I SA 1986/99.

<sup>752</sup> P. Jankowski, Budowa..., s. 53, odmiennie NSA w wyroku z 8 listopada 2000 r. sygn. akt I SA 1986/99.

<sup>753</sup> Wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r. II OSK 811/05

dokonanych przemian ustrojowych i gospodarczych, które doprowadziły m.in. do rezygnacji z monopolu państwa w wielu dziedzinach działalności gospodarczej, prywatyzacji zadań publicznych i związanego z nią dopuszczenia podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań publicznych oraz przekształcenia form organizacyjno-prawnych wykonywania tych zadań przez podmioty publiczne w sposób umożliwiających ich funkcjonowanie w realiach gospodarki wolnorynkowej. W orzecznictwie zwraca się ponadto uwagę, że w wielu dziedzinach można mówić nawet o „prywatyzacji celów publicznych”<sup>754</sup>.

Wyrazem takiej tendencji legislacyjnej była chociażby zmiana definicji legalnej „inwestycji celu publicznego” znajdującej się w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie ustawodawca wyraźnie wskazał, że w kontekście tego pojęcia nie jest istotny status podejmującego działania oraz źródła ich finansowania. Istotne jest jedynie to, aby działania te stanowiły realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n.<sup>755</sup> Definicja ta w jej obecnym kształcie w pełni nawiązuje do sposobu pojmowania celu publicznego w przepisach u.g.n. Ustawodawca zdecydował się więc na odejście od zasady obowiązującej do momentu dokonania tej nowelizacji, zgodnie z którą za zadanie dla realizacji celów publicznych, w rozumieniu poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym*<sup>756</sup>, można było potraktować generalnie jedynie działalność państwa lub właściwej j.s.t., wynikającą z ustaw, o ile wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i jest finansowana w całości lub części z budżetu państwa lub właściwej j.s.t. Nie zmienia to jednak faktu, iż nawet przy założeniu, że dla potraktowania danej inwestycji jako inwestycji celu publicznego w rozumieniu przywołanych wyżej przepisów aspekt podmiotowy pozostaje bez znaczenia, trudno przyjąć, że rola podmiotów publicznych

---

<sup>754</sup> Wyrok NSA z 4 października 2005 r. sygn. akt II OSK 495/05 ze zdaniem odrębnym E. Mzyka, wyrok NSA z 13 marca 2008 r. sygn. akt II OSK 222/07.

<sup>755</sup> Taki sposób pojmowania inwestycji celu publicznego znajduje również swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym podkreśla się, iż „pojęcie inwestycji celu publicznego jest w swej istocie oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym czy funkcjonalnym. Oznacza to, że inwestycję tego typu stanowi każde działanie o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym, które realizuje cele publiczne, bez względu na to czy inwestorem jest podmiot prywatny czy publiczny. Nie ma również znaczenia zaangażowanie środków publicznych. Inwestycja celu publicznego może być finansowana równie dobrze w całości ze środków prywatnych, jak i publicznych, o ile tylko realizuje cele zawarte w zamkniętym katalogu przepisu art. 6 u.g.n. Zob. wyrok NSA z 15 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 548/07 niepubl., wyrok NSA z 13 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 222/07 niepubl., wyrok NSA z dnia 10 maja 2006 r. sygn. akt II OSK 811/05 niepubl., wyrok NSA z dnia 9 lutego 2000 r. sygn. akt I SA 363/99 niepubl.

<sup>756</sup> Dz.U. z 1994 nr 89 poz. 415 ze zm.

w takich przypadkach przestała mieć jakiegokolwiek znaczenie. Organy administracji publicznej w możliwie najszerszym znaczeniu tego pojęcia powołane są bowiem ustawowo do realizowania zadań publicznych z wykorzystaniem w tym celu mienia podmiotów publicznych (Skarbu Państwa i j.s.t.). Ponoszą więc one odpowiedzialność za realizację tych zadań, a co za tym idzie muszą być również wyposażone w określone kompetencje nawet w sytuacji, w której wykonanie danej inwestycji następuje przez podmiot niepubliczny i z jego środków<sup>757</sup>. Wydaje się jednak, że kompetencje te mogą być umiejscowione na różnych etapach danej inwestycji, tj. zarówno na etapie jej planowania, realizacji jak i docelowego wykorzystywania do świadczenia usług. Nie ma więc konieczności przejmowania przez podmioty publiczne odpowiedzialności za każdy z aspektów działalności realizowanej przez inwestora. Skoro jednak zdecydował się on na świadczenie usług posiadających cechy celu publicznego i korzysta z preferencji wynikających z takiego charakteru tej działalności, to organy administracji publicznej winny być wyposażone w kompetencje do ingerowania w tę działalność w sytuacjach, gdy będzie zagrożona realizacja celu publicznego.

Odrębnym zagadnieniem jest to, czy przewidziane w u.g.n. oraz innych aktach prawnych preferencje dla podmiotów realizujących cele publiczne w istocie stanowią odpowiednią zachętę do podejmowania tego rodzaju działalności przez podmioty komercyjne. Jedynymi wymiernymi korzyściami wynikającymi wprost z tego tytułu dla podmiotu prowadzącego tego rodzaju działalność jest możliwość nieodpłatnego nabycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub j.s.t. w drodze darowizny oraz niższa od podstawowej stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W tym pierwszym przypadku faktyczna korzyść z pozyskania nieruchomości nie jest tak oczywista. Z istoty darowizny dokonanej w trybie art. 13 ust. 2 u.g.n. wynika, że może ona podlegać odwołaniu. W stosunku, jaki zostaje nawiązany pomiędzy darczyńcą a obdarowanym dominujące znaczenie posiadają elementy zobowiązaniowe. Choć z punktu widzenia formalnego nie ograniczają one sposobu wykonywania i treści własności nieruchomości pozyskanej przez obdarowanego, to jednak musi on liczyć się z tym, że w przypadku niewykorzystywania nieruchomości na wskazany cel, darowizna podlega odwołaniu. W takim wypadku będzie on zobowiązany do przeniesienia

---

<sup>757</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 29 listopada 2007 r. sygn. akt II SA/Gd 638/07.

prawa własności darowanej nieruchomości na rzecz darczyńcy bądź też zwrotu korzyści z tytułu ewentualnego jej zbycia. Podmioty inne niż Skarb Państwa i j.s.t. z oczywistych względów nie mogą przy tym skorzystać z podstawowej instytucji, z myślą o której powstawał katalog celów publicznych, jaką jest wywłaszczenie nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 113 ust. 1 u.g.n. nieruchomość może być wywłaszczona tylko na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz j.s.t. Dopuszczalne w takiej sytuacji wydaje się jedynie takie rozwiązanie, w którym po wywłaszczeniu nieruchomości zostanie ona przekazana inwestorowi celu publicznego w takiej formie, która z jednej strony zapewni stabilny tytuł prawny do zrealizowania inwestycji<sup>758</sup>, a z drugiej strony wykluczy możliwość zagospodarowania nieruchomości na inne cele niż cel publiczny, dla którego realizacji dokonano wywłaszczenia<sup>759</sup>. W takiej sytuacji wywłaszczona nieruchomość podlegałaby bowiem zwrotowi na rzecz jej poprzednich właścicieli bądź ich spadkobierców.

Powstaje więc pytanie, czy w obecnym stanie prawnym cele publiczne spełniają jeszcze swoją podstawową rolę, dla której taka konstrukcja została wprowadzona do polskiego porządku prawnego. Odpowiedź na to pytanie to jest o tyle utrudniona, że w polskim ustawodawstwie w ostatnim okresie można odnotować wyczuwalną tendencję do tworzenia normatywnej podstawy dla istotnych z punktu widzenia państwa inwestycji w drodze tzw. „specustaw”. W wielu wypadkach klasyczny tryb postępowania wywłaszczeniowego, w którym organy administracji publicznej i tak dysponują dominującą pozycją względem pozostałych jego uczestników wynikającą z władztwa administracyjnego, okazał się niewystarczający dla sprawnego ustalenia lokalizacji, wydzielenia i pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości przeznaczonej na realizację określonej inwestycji oraz udzielenia pozwolenia na budowę. Z założenia więc, tzw. specustawy miały ten proces usprawnić. Ustawodawca uznał za konieczne niejako wyciągnięcie przed nawias pewnej kategorii celów publicznych, przyznając im priorytetowe znaczenie względem innych celów publicznych, nieobjętych regulacjami szczegółowymi. W istocie na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego brak jest jednolitego podejścia do konsekwencji prawnych wynikających ze sklasyfikowania danego zadania jako celu publicznego. Mechanizmy prawne zastosowane w ustawach szczególnych nie tylko odbiegają znacznie od ogólnych

---

<sup>758</sup> W tym w szczególności pozyskanie kredytu.

<sup>759</sup> P. Jankowski, Budowa..., s. 53.

zasad realizacji inwestycji celu publicznego, ale także różnią się wzajemnie między sobą. Przyjęcie takiej tendencji legislacyjnej znacznie obniża przejrzystość systemu prawnego. Co więcej, przyjęte w ustawach szczególnych mechanizmy ingerują w tak istotne kwestie, jak tryb wywłaszczenia nieruchomości, ochrona gruntów rolnych i leśnych, czy też planowanie przestrzenne. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości, w przypadku przeznaczenia jej na realizację inwestycji celu publicznego, zakres ochrony przysługującego mu prawa własności nieruchomości jest więc zdeterminowany rodzajem planowanej inwestycji. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego będzie on zdecydowanie szerszy w przypadku przeznaczenia nieruchomości na realizację inwestycji celu publicznego nieobjętej regulacjami szczególnymi. Do rozstrzygnięcia pozostaje więc pytanie, na ile w konkretnym przypadku ograniczenie uprawnień właściciela nieruchomości oraz ingerowanie w uprawnienia organów odpowiedzialnych za ochronę gruntów rolnych i leśnych, czy też planowanie przestrzenne jest uzasadnione. Zgodzić się należy z tym, że klasyczny tryb postępowania wywłaszczeniowego w przypadku pewnych kategorii inwestycji nie umożliwiał pozyskania gruntów niezbędnych do ich realizacji w stosunkowo krótkim czasie. Z uwagi na pojawiające się coraz to nowe uregulowania szczególne oraz projektowanie kolejnych, można pokusić się o stwierdzenie, że tryb ten z zasady staje się wyjątkiem. Szczególne mechanizmy prawne przestały służyć do rozwiązywania najbardziej palących z punktu widzenia społecznego problemów infrastrukturalnych. Można pokusić się nawet o stwierdzenie, że stały się one narzędziem do realizacji celów politycznych, wynikających z doraźnych działań organów państwowych zdeterminowanych określonymi okolicznościami faktycznymi. Szczegółowa analiza przyjętych rozwiązań normatywnych w tym zakresie zostanie przedstawiona w rozdziale niniejszej pracy dotyczącym nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne.

#### 4.4. Zasada prawidłowej gospodarki

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące zasady realizacji celów publicznych jednoznacznie wskazują, że zasady tej nie można traktować jako uniwersalnego kryterium warunkującego podejmowanie konkretnych decyzji dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi. Cele publiczne określone za pomocą zamkniętego katalogu desygnatów ustawowych, stanowią jedynie wycinek zadań podmiotów publicznych. Podmioty własności, której przedmiotem są nieruchomości publiczne, w sferze użyteczności publicznej są zobligowane



do realizowania również innych zadań, wykraczających poza katalog celów publicznych. Co więcej, niekiedy mogą one nawet prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza sferę użyteczności publicznej. Pytanie o kryterium warunkujące podejmowanie decyzji dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi pozostaje więc nadal otwarte. Wydaje się, że jako takie kryterium mogłaby posłużyć zasada prawidłowej gospodarki. Ustawodawca, choć posługuje się tym pojęciem stosunkowo często<sup>760</sup>, to jednak nigdzie nie zamieszcza jego definicji legalnej. Ustalenie jego znaczenia zostało więc powierzone doktrynie, zakładając że dla praktyki wystarczy powszechne i potoczne jego rozumienie<sup>761</sup>. Takie podejście jest o tyle uzasadnione, że trudno byłoby wskazać *in abstracto*, jakie cechy należałoby przypisać zasadom prawidłowej gospodarki. Aby móc dokonać oceny, czy dane działanie zostało podjęte zgodnie z tymi zasadami, koniecznym jest bowiem odniesienie się do całokształtu okoliczności prawnych i faktycznych, a także różnorodnych czynników zewnętrznych (społecznych, ekonomicznych, politycznych itp.), które miały na nie wpływ. Uwzględnić wypada również szczególny przedmiot działalności, jakiej miałyby dotyczyć te zasady.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym można spotkać się chociażby z zasadami prawidłowej gospodarki rolnej<sup>762</sup>, z prawidłową gospodarką finansową<sup>763</sup>, z prawidłową gospodarką środkami publicznymi<sup>764</sup>, z prawidłową gospodarką paliwami i energią<sup>765</sup>, z prawidłową gospodarką odpadami wydobywczymi<sup>766</sup>, czy też z prawidłową gospodarką odpadami i ściekami<sup>767</sup>. W istocie należy stwierdzić, że pojęcie zasad prawidłowej gospodarki nie ma wyrazu normatywnego<sup>768</sup>, ani też nie ma jednego,

---

<sup>760</sup> Zob. art. 85, art. 86 oraz art. 87 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903 ze zm.), art. 66 ust. 2 oraz art. 86 z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. z 2010 r. Nr 96 poz. 619 ze zm.), art. 36 ust. 1 pkt 3 u.g.n.r.SP, art. 12, art. 60 ust. 2 pkt 2 u.g.n., art. 183 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2015 r. poz. 233), art. 53 § 1, art. 256, art. 257, art. 258, art. 267, art. 696 oraz art. 706 k.c.

<sup>761</sup> J. Szachulowicz, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, s. 55.

<sup>762</sup> Art. 213 oraz art. 1067 k.c.

<sup>763</sup> Art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2013 r. poz. 216).

<sup>764</sup> Art. 135 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

<sup>765</sup> Art. 3 pkt 15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2012 r. poz. 1059).

<sup>766</sup> Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1136 ze zm.).

<sup>767</sup> Art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2013 r. poz. 947 ze zm.).

<sup>768</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 128.

uniwersalnego katalogu zasad prawidłowej gospodarki. Na gruncie orzecznictwa sądowego oraz postulatów wyrażanych w doktrynie można przyjąć, że aby dokonać oceny danego działania w kontekście zasad prawidłowej gospodarki należy odnieść się do pewnego wzorcowego modelu, uwzględniającego standardy postępowania w danej dziedzinie wynikające czy to z powszechnie obowiązujących aktów prawnych, czy też dorobku naukowego lub standardów zawodowych. Pomocne mogą tu być również różnego rodzaju dokumenty planistyczne, określające pożądany efekt danej działalności<sup>769</sup>.

Powstaje jednak pytanie, czy istnieje możliwość stworzenia takiego katalogu dla gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Ustawodawca w art. 12 u.g.n. nałożył bowiem na organy działające za Skarb Państwa i j.s.t. obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Zasady te nie zostały jednak określone czy skatalogowane ani bezpośrednio w przepisach u.g.n., ani też poprzez odesłanie do innej ustawy. Wydaje się że winny one nawiązywać do dyrektyw dotyczących zarządzania i ochrony mienia komunalnego oraz mienia powiatu wyrażonych odpowiednio w art. 50 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 50 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dyrektywy te wymagają zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu i ochrony tego mienia. W doktrynie podkreśla się, że miara tej staranności została podwyższona do należytej staranności, która na podstawie art. 355 k.c. jest ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju. Z tego też względu treść przytoczonych wyżej przepisów odczytywana jest jako nakaz sprowadzania do minimum ryzyka związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej w oparciu o mienie komunalne lub mienie powiatu, a nawet jego całkowitej eliminacji<sup>770</sup>.

Doceniając znaczenie zasad prawidłowej gospodarki dla całego procesu gospodarowania nieruchomościami, w doktrynie wielokrotnie podejmowano próby ich bliższego scharakteryzowania. Wskazywano przy tym, że wobec braku definicji ustawowej zasady prawidłowej gospodarki nieruchomościami potrzebne jest konstruowanie jej treści na podstawie norm prawnych, które można wydobyć za pomocą wykładni systemowej z poszczególnych ustaw regulujących gospodarkę nieruchomościami<sup>771</sup>. Określenie zasad prawidłowej

---

<sup>769</sup> Np. plan urządzenia lasu w przypadku gospodarki leśnej, zob. postanowienie SN z 28 marca 2012 r. sygn. akt I KZP 1/12.

<sup>770</sup> T. Kurowska, *Upowszechnienie...*, s. 92.

<sup>771</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 83.

gospodarki możliwe jest przy tym wyłącznie przy uwzględnieniu celów, dla których gospodaruje się nieruchomościami, a jeżeli ustawodawca wskazuje dodatkowo sposoby realizacji tych celów, to konieczne jest ich zastosowanie<sup>772</sup>. Uogólniając przyjmuje się, że przez zasady prawidłowej gospodarki należy rozumieć takie reguły zarządzania i rozporządzania nieruchomościami oraz korzystania z nich, które nie tylko pozostają w zgodzie z przepisami działu II u.g.n., ale są również racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia<sup>773</sup>. Innymi słowy zasady prawidłowej gospodarki można zdefiniować jako standardowe czynności, zachowania i cele wynikające z przepisów regulujących dane formy gospodarowania nieruchomościami (np. sprzedaż, użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawa itd.), a zmierzające do racjonalnego z nich korzystania i zagospodarowywania<sup>774</sup>. Zaznacza się również, że gospodarowanie nieruchomościami powinno polegać na osiąganiu maksymalnych korzyści przy minimalnych nakładach pracy i środków finansowych<sup>775</sup> z wyłączeniem marnotrawstwa<sup>776</sup>. Jako istotę tej zasady postrzega się więc to, aby nieruchomości przynosiły pożytki przekraczające koszty oraz aby były gospodarczo efektywne z punktu widzenia właściciela i interesu społecznego<sup>777</sup>. W istocie więc, że intencją ustawodawcy było aby organy reprezentujące publicznych właścicieli nieruchomości dokonywały czynności, które podjąłby właściciel dbający o swoją własność<sup>778</sup>.

Choć postulat ten wydaje się być oczywisty, to jednak w przypadku nieruchomości publicznych trudno oczekiwać jego pełnej realizacji. Różnorodność tych nieruchomości, objawiająca się w ich szczególnych cechach takich jak chociażby rodzaj nieruchomości, jej położenie, konfiguracja, powierzchnia, stan prawny, przeznaczenie, czy też aktualny sposób korzystania jak również ewentualne ograniczenia w wykonywaniu prawa własności wynikające z przepisów szczególnych sprawiają, że czynnik ekonomiczny w wielu wypadkach nie będzie miał decydującego znaczenia przy podejmowaniu poszczególnych czynności w ramach szeroko rozumianego procesu gospodarowania tymi nieruchomościami. Wśród tych nieruchomości znajdują się

---

<sup>772</sup> M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 412.

<sup>773</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 129, M. Habdas, *Publiczna własność nieruchomości*, s. 412.

<sup>774</sup> M. Wolanin, *Zasób nieruchomości Skarbu Państwa*, *Nieruchomości* 1999, nr 8, s. 7.

<sup>775</sup> R. Pessel, *Nieruchomości...*, s. 77.

<sup>776</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 55

<sup>777</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości...*, s. 102.

<sup>778</sup> C. Woźniak, *Nieruchomości...*, s. 102 i 106.

bowiem nie tylko takie, których wykorzystywanie w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki może przynieść ich właścicielowi określony zysk w znaczeniu ekonomicznym. Katalog nieruchomości publicznych obejmuje swym zakresem również nieruchomości, które takiego zysku przynosić nie będą, generując przy tym niekiedy znaczne koszty utrzymania. Ich znaczenie dla potrzeb społecznych przykładowo ze względów przyrodniczych, historycznych czy kulturalnych będzie jednak na tyle duże, że z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki w interesie podmiotu publicznego będzie ponoszenie tych kosztów tylko po to, aby zachować te nieruchomości w możliwie jak najlepszym stanie i udostępnić do często nieodpłatnego wykorzystywania przez mieszkańców czy ogół obywateli. Zwraca na to uwagę E. Bończak-Kucharczyk, która podkreśla przy tym, że prawidłowa gospodarka nie polega na osiągnięciu jak największego zysku z nieruchomości, gdyż niektóre z nich nie przynoszą jakiegokolwiek przychodu i często przynosić go nie powinny<sup>779</sup>. Stąd też w doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, że zasady prawidłowej gospodarki oznaczają oparcie gospodarowania nieruchomościami na modelu „dobrego gospodarza”, a nie „aktualnego administratora”<sup>780</sup>. Postulat ten winien znaleźć swój wyraz m.in. poprzez racjonalne wydatkowanie środków publicznych, przy jednoczesnym nieuszczuplaniu możliwości pełnienia przez te nieruchomości ich funkcji<sup>781</sup>. Wiąże się to nie tylko z zabezpieczeniem nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, co jest traktowane jako negatywny aspekt realizacji zasady prawidłowej gospodarki<sup>782</sup>, ale również z koniecznością uwzględniania aspektu pozytywnego w postaci czynienia uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego spełniania funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości<sup>783</sup>.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na stwierdzenie, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym w przypadku procesu gospodarowania nieruchomościami trudno jest mówić o jednolitym, obiektywnym i uniwersalnym katalogu zasad prawidłowej gospodarki. W całym systemie aktów prawnych

---

<sup>779</sup> E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa... s. 122.

<sup>780</sup> M. Hąbda, Publiczna własność nieruchomości, s. 367, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 128.

<sup>781</sup> M. Wolanin (w:) Ustawa..., s. ...

<sup>782</sup> A. Zemke-Górecka, Gospodarowanie nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012, s. 911.

<sup>783</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości..., s. 102, E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa... s. 121. J. Szachułowicz, Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, s. 55.

ustawodawca jedynie pośrednio wskazuje, jakimi kryteriami winny kierować się organy gospodarujące wszelkimi nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t. Przedstawiciele doktryny, poszukując treści zasady prawidłowej gospodarki, odwołują się do wyników kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zestawienie najistotniejszych uchybień wykazywanych w trakcie tych kontroli, jakich dopuszczały się organy odpowiedzialne za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa i j.s.t. doprowadziło do wniosku, że realizacja zasad prawidłowej gospodarki polega m.in. na rzetelnym ewidencjonowaniu nieruchomości, opracowywaniu planów zagospodarowania nieruchomości w zasobie i rozporządzania nimi, przestrzeganiu procedur zbywania nieruchomości, efektywnym pożytkowaniu przychodów, poszukiwaniu dochodów z nieruchomości także poprzez ich udostępnianie, regulowaniu stanu prawnego czy też windykacji<sup>784</sup>. Koncentrują się one w głównej mierze na czynniku ekonomicznym oraz na zapewnieniu równego dostępu do tych nieruchomości, w tym w szczególności prawa do ich nabycia, realizowanym m.in. przez zasadę jawności gospodarowania oraz zasadę przetargowego zbywania tych nieruchomości.

Czy jednak takie same kryteria będą miały zastosowanie w przypadku nieruchomości publicznych? W przypadku takich nieruchomości podstawowe znaczenie ma ustalenie, na ile podejmując poszczególne czynności w ramach procesu gospodarowania należałoby przyznawać prymat wykorzystywaniu danej nieruchomości do realizacji zadań publicznych nad ekonomicznym interesem podmiotu publicznego będącego jej właścicielem. Konfrontacja tych wartości może mieć miejsce nie tylko na etapie bieżącego zarządzania daną nieruchomością, gdzie sposób wykorzystywania nieruchomości bądź inne cechy sprawiają, że ponoszenie nakładów na jej utrzymywanie w wysokości przekraczającej przychody uzyskiwane z prowadzonej w niej działalności jest zasadne. Może ona wystąpić również na etapie podejmowania decyzji o sposobie i formie rozdysponowania nieruchomości.

E. Bończak-Kucharczyk wśród okoliczności objętych zasadami prawidłowej gospodarki w rozumieniu art. 12 u.g.n. wymienia m.in. podejmowanie decyzji dotyczących całych zasobów lub grup nieruchomości, w tym podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących ich zbywania

---

<sup>784</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 130. R. Pessel, Nieruchomości..., s. 77.

i nabywania, z uwzględnieniem zarówno racjonalności ekonomicznej, jak i niezbędności do wykonywania zadań publicznych lub potrzeby wykorzystania nieruchomości do innych ważnych celów, np. określonych w strategii rozwoju<sup>785</sup>. Organ działający za Skarb Państwa bądź j.s.t. może stanąć przed dylematem, czy taką nieruchomość przeznaczyć do zbycia i uzyskać z tego tytułu środki pieniężne na realizację swoich ustawowo zastrzeżonych zadań, czy też przekazać ją na zasadach preferencyjnych na rzecz innego podmiotu publicznego, który w sposób bezpośredni będzie ją wykorzystywał do realizacji zadań własnych. Należy bowiem mieć na uwadze, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawodawca zupełnie inne zadania stawia przed organami i jednostkami działającymi w strukturach administracji rządowej oraz państwowymi osobami prawnymi<sup>786</sup>, realizującymi swe zadania w oparciu o mienie państwowe, a inne poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, które wyposażane w odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną działają w oparciu o mienie własne. Zgodnie z zasadą subsydiarności istnieje przy tym domniemanie kompetencji w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty zastrzeżone na rzecz gminy<sup>787</sup>. Stąd zapewne stawiane w doktrynie postulaty, aby jako przejaw zasady prawidłowej gospodarki traktować prowadzenie obrotu między podmiotami publicznymi z priorytetem interesu publicznego, a nie interesu stron takiej czynności w zakresie ekwiwalentności świadczeń<sup>788</sup>. Innymi słowy partykularne interesy podmiotu gospodarującego i oczekiwane przez niego korzyści mają znaczenie drugorzędne. Podkreśla się przy tym, że czynniki te nie stanowią właściwych kryteriów ocennych procesu gospodarowania nieruchomościami, którym może być jedynie działanie na rzecz dobra publicznego. Przedmiotem tego procesu będą więc nieruchomości traktowane nie jako towar, ale jako środek do

---

<sup>785</sup> E. Bończak-Kucharczyk, Ustawa... s. 121.

<sup>786</sup> Ustawodawca zdefiniował pojęcie państwowej osoby prawnej w art. 1a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz.U. z 2012 r. poz. 1224). Zgodnie z tym przepisem państwową osobą prawną jest inna niż Skarb Państwa jednostka organizacyjna, posiadająca osobowość prawną, której mienie jest w całości mieniem państwowym.

<sup>787</sup> Domniemanie to znajduje swój normatywny wyraz w sposobie określenia przez ustawodawcę zadań własnych gminy w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.). W przeciwieństwie do pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, katalog zadań własnych gminy został określony poprzez zastosowanie klauzuli generalnej.

<sup>788</sup> M. Horoszko, D. Pęchorzewski, Gospodarka..., s. 47-48.

wykonywania zadań publicznych<sup>789</sup> i realizacji wskazanych przez ustawodawcę celów publicznych<sup>790</sup>. Zdaniem J. Szachułowicza, ustawodawca wprowadzając w art. 12 u.g.n. klauzulę gospodarowania nieruchomościami według zasad prawidłowej gospodarki pragnął dać wyraz potrzebie wykonywania własności przysługującej podmiotom publicznym z uwzględnieniem jej szczególnej użyteczności społecznej<sup>791</sup>. Nieruchomości stanowiące własności tych podmiotów nie mogą służyć tylko ich własnym interesom, lecz realizacji obowiązków publicznoprawnych<sup>792</sup>.

Gdyby więc udało się określić katalog zasad prawidłowej gospodarki uwzględniający takie przypadki, wówczas jego praktyczna wartość byłaby trudna do przecenienia. Organ działający za podmiot publiczny byłby zobligowany do kierowania się określonymi kryteriami przy dokonywaniu poszczególnych czynności zarówno prawnych jak i faktycznych w ramach gospodarowania nieruchomościami. Co więcej, każde odstępstwo od tak skatalogowanych zasad mogłoby zostać ustalone w sposób obiektywny i poddane jednoznacznej ocenie organu nadzorującego. Nie zmienia to jednak faktu, że nawet jeżeli taki katalog zostałby stworzony to i tak przedmiotem oceny mogłoby być jedynie konkretne działanie bądź zaniechanie. Różnorodność stanów faktycznych, z jakimi można spotkać się w tym niezwykle dynamicznym procesie jakim jest gospodarowanie nieruchomościami nie pozwala na objęcie takim katalogiem wszelkich możliwych sytuacji. Katalog ten, nawet jeżeli zostałby stworzony, musiałby cechować się daleko posuniętą ogólnikowością. Wydaje się więc, że nie do zaakceptowania jest w szczególności przyjęcie generalnego założenia, że w przypadku obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi wszelkie czynności pod tytułem darmym albo z częściową odpłatnością mają swoje uzasadnienie ze względu na realizację celu publicznego<sup>793</sup>. J. Szachułowicz, formułując takie stanowisko wskazuje przy tym, że kalkulacja związana z ponoszeniem ewentualnych strat przy braku ekwiwalentności świadczeń nie może wchodzić w rachubę ze względu na przeznaczenie przedmiotów obrotu dla dobra publicznego<sup>794</sup>. Interesy majątkowe podmiotów administracji publicznej nie mogą być przeciwstawne, a nieruchomości

---

<sup>789</sup> J. Szachułowicz, *Własność...*, s. 164.

<sup>790</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 202, J. Szachułowicz, *Gospodarka...*, s. 21.

<sup>791</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>792</sup> J. Szachułowicz, *Własność...*, s. 172.

<sup>793</sup> J. Szachułowicz, *Własność...*, s. 172.

<sup>794</sup> Ibidem.

stanowiące przedmiot obrotu mają służyć potrzebom użyteczności publicznej<sup>795</sup>. Cele tej użyteczności wykraczają natomiast poza indywidualny interes podmiotów uczestniczących w obrocie<sup>796</sup>.

Należy jednak zaznaczyć, że przeznaczenie danej nieruchomości do realizacji określonego celu publicznego w praktyce może przybrać mniej lub bardziej skonkretyzowaną formę. W przypadku, gdy znajduje się ona dopiero w sferze długofalowych planów i zamierzeń danego podmiotu publicznego, wówczas dokonywanie czynności polegającej na przeniesieniu na rzecz takiego podmiotu praw do nieruchomości pod tytułem darmym albo z częściową odpłatnością na warunkach preferencyjnych wydaje się być zdecydowanie przedwczesne. W obecnych realiach, znaczna część przedsięwzięć realizowanych przez podmioty publiczne uzależniona jest od decyzji natury politycznej. Niejednokrotnie, nawet na szczeblu lokalnym, można spotkać się z sytuacjami, w których po zmianie rządzącej opcji politycznej, następuje zmiana priorytetów w zakresie sposobu wydatkowania środków publicznych. Czy więc jako zgodne z zasadami prawidłowej gospodarki można uznać przekazanie tytułu prawnego do nieruchomości z przeznaczeniem na realizację celu, który być może nigdy nie zostanie zrealizowany? Wydaje się, że na tak postawione pytanie nie sposób udzielić odpowiedzi twierdzącej.

Ponadto należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną niezwykle istotną z praktycznego punktu widzenia kwestię. Ustawodawca, mimo że oblige organy działające w imieniu Skarbu Państwa i j.s.t. do gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki, to jednak nie wprowadza żadnych sankcji na wypadek, gdyby zasady te nie były realizowane. Analogiczny problem wystąpił również w przypadku art. 696 k.c., który wprowadza obowiązek wykonywania praw wynikających z dzierżawy zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki. Podobnie jak w u.g.n. ustawodawca nie przewidział jednak sankcji na wypadek, gdy obowiązek ten zostanie naruszony. Kwestia ta została rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy, który stwierdził, że przepis art. 667 § 2 k.c. regulujący konsekwencje niewłaściwego korzystania z rzeczy przez najemcę ma odpowiednie zastosowanie do dzierżawy (art. 694 k.c.). Sąd wskazał przy tym m.in., że pojemna formuła art. 696 k.c., w którym znajduje się odesłanie do wymagań prawidłowej gospodarki, pozwala przyjąć,

---

<sup>795</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, s. 61-62.

<sup>796</sup> *Ibidem*, s. 62.



że zachowanie się dzierżawcy – sprzeczne z określoną w tym przepisie powinnością – może jednocześnie wyczerpywać przesłanki stosowania art. 667 § 2 k.c. Ogólne i elastyczne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o najmie dało prawodawcy podstawę do rezygnacji z normowania skutków postępowania dzierżawcy sprzecznie z nałożonymi na niego obowiązkami<sup>797</sup>. Analogicznej konstrukcji nie można jednak zastosować w odniesieniu do zasad prawidłowej gospodarki, o których mowa w art. 12 u.g.n.

Z uwagi na fakt, iż gospodarowanie nieruchomościami obejmuje w istocie wykonywanie uprawnień właścicielskich w stosunku do danej nieruchomości, charakter tych zasad oraz ich potencjalny katalog będzie nieporównywalnie szerszy niż w przypadku zasad prawidłowej gospodarki przy wykonywaniu uprawnień wynikających z dzierżawy będącej jedynie stosunkiem obligacyjnym – prawem na rzeczy cudzej. Z tego też względu, o ile odpowiednie zastosowanie konsekwencji przewidzianej w art. 667 § 2 k.c. w postaci możliwości jednostronnego wypowiedzenia umowy bez zachowania terminów wypowiedzenia w stosunku do dzierżawcy jest w pełni zasadne, o tyle z oczywistych względów, w żaden sposób nie przystaje ona do procesu gospodarowania nieruchomościami. Należy więc poszukiwać innych rozwiązań w zakresie konsekwencji naruszenia dyspozycji art. 12 u.g.n. Wydaje się, że mogłyby one wynikać z art. 231 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*<sup>798</sup> a także z przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>799</sup>. W praktyce nierzadko będą jednak miały miejsce sytuacje, w których choć podejmowane przez organ działania będą sprzeczne z szeroko rozumianymi zasadami prawidłowej gospodarki, to jednak nie będzie ich można potraktować jako działań na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Jako takie nie będą one spełniały znamion czynu zabronionego określonych w art. 231 *Kodeksu karnego*. Pociągnięcie funkcjonariusza publicznego do odpowiedzialności wynikającej z przepisów drugiej z przywołanych wyżej ustaw również może okazać się niemożliwe z uwagi na niezwykle kazuistyczne określenie w niej znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W takich sytuacjach wyrażony w art. 12 u.g.n. obowiązek organów działających za Skarb Państwa bądź j.s.t. będzie niczym innym, jak niewiążącym postulatem ustawodawcy wobec tych organów.

---

<sup>797</sup> Uchwała z dnia 4 września 2009 r. sygn. akt III CZP 62/09.

<sup>798</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 88 poz. 553 ze zm.

<sup>799</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 168.

## 5. Podsumowanie

Przedstawione powyżej okoliczności wskazują, że kwestia zasad obrotu nieruchomościami publicznymi jest wyjątkowo problematyczna. Jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, iż ustawodawca, zamiast określenia tych zasad, przyjął mechanizm stosowania kazuistycznych, rozbudowanych regulacji, które niejednokrotnie nie pozwalają na wyciągnięcie ogólnych wniosków. Wszelkie próby podejmowane przez przedstawicieli doktryny, których przedmiotem miałyby być określenie zasad obrotu nieruchomościami publicznymi oraz wypełnienie ich treścią skazane są więc na brak uniwersalności.

Co więcej, nawet tam, gdzie ustawodawca zdecydował się na przyjęcie rozwiązań o charakterze generalnym, trudno jest traktować te rozwiązania jako uniwersalne i wiążące dla całego katalogu nieruchomości publicznych. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim brak wystarczającego określenia treści poszczególnych zasad i kryteriów oceny ich zachowania w konkretnym przypadku. Przykładem takiego rozwiązania jest zobowiązanie organów reprezentujących podmioty publiczne do gospodarowania nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Zasady te mogłyby stanowić doskonałe kryterium oceny poszczególnych czynności podejmowanych w ramach procesu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i j.s.t., w tym także nieruchomościami publicznymi. Niemniej jednak, z uwagi na brak możliwości jednoznacznego określenia efektu, jaki ustawodawca zamierzał osiągnąć poprzez zobowiązanie organów reprezentujących podmioty publiczne do kierowania się tymi zasadami, w obecnie obowiązującym stanie prawnym nie spełniają one roli do jakiej są predestynowane. Ustawodawca nie wskazuje bowiem, czy w sytuacjach problemowych przy podejmowaniu decyzji o sposobie rozdysponowania danej nieruchomości należy kierować się przesłankami natury ekonomicznej, społecznej, politycznej etc. Nie tworzy również żadnych mechanizmów służących do weryfikacji, czy dana czynność była zgodna z zasadami prawidłowej gospodarki ani też nie wprowadza sankcji na wypadek, gdyby taka czynność została dokonana z oczywistym naruszeniem tych zasad. W szczególności ewentualna sprzeczność czynności z zasadami prawidłowej

gospodarki nie powoduje jej nieważności<sup>800</sup>. Co więcej, na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego samo ich skatalogowanie jest niezwykle utrudnione, o ile nie w ogóle niemożliwe.

Różnorodność stanów faktycznych i prawnych jaka występuje w procesie gospodarowania nieruchomościami sprawia, że ewentualny katalog zasad prawidłowej gospodarki, ustalony z uwzględnieniem standardów postępowania w danej dziedzinie oraz roli, jaką w obecnych realiach ustrojowych i gospodarczych winny spełniać nieruchomości stanowiące własność podmiotów publicznych, musiałby być niezwykle rozbudowany i kazuistyczny. Jego wartość normatywna, jako źródła uniwersalnych zasad, którym winno być podporządkowane gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów publicznych byłaby tym samym znikoma. Takiemu katalogowi daleko byłoby również do komplementarności, a konieczność ustalenia intencji prawodawcy na etapie jego tworzenia z uwzględnieniem wykładni systemowej z pewnością utrudniałaby jego konsensualne zaakceptowanie przez wszystkich uczestników dyskursu. W związku z tym jeżeli ustawodawca nie zdecyduje się na jednoznaczne określenie zasad prawidłowej gospodarki w rozumieniu art. 12 u.g.n., bądź też opracowanie wytycznych pozwalających na ich obiektywne ustalenie w drodze wykładni, znaczenie tych zasad dla procesu gospodarowania nieruchomościami publicznymi z praktycznego punktu widzenia, będzie niezwykle marginalne.

---

<sup>800</sup> Wyrok SN z dnia 6 marca 2009 r., II CSK 589/08.

## **Rozdział V**

### **Szczególne formy obrotu nieruchomościami publicznymi na przykładzie wybranych konstrukcji prawnych**

#### **1. Wprowadzenie**

Przedmiotem rozważań w tej części niniejszej pracy będą szczególne formy i modyfikacje ogólnych zasad jakie następują w przypadku, gdy przedmiotem obrotu będą nieruchomości publiczne. Przedstawienie pełnej charakterystyki podstaw prawnych obrotu takimi nieruchomościami oraz omówienie zachodzących odmienności względem ogólnych zasad prawa cywilnego jest zadaniem niezwykle skomplikowanym. Obrót nieruchomościami to nie tylko obrót w wąskim tego słowa znaczeniu, a zatem dokonywany na podstawie czynności cywilnoprawnych, ale także obrót w szerokim znaczeniu, gdy cywilnoprawne skutki w sprawach dotyczących nieruchomości wywoływane są np. na podstawie spadkobrania, decyzji administracyjnych, czy orzeczeń sądowych. Co więcej, również ustawodawca, poprzez normy powszechnie obowiązujące, może doprowadzać do wywołania *ex lege* określonych zmian w zakresie stosunków własnościowych dotyczących nieruchomości<sup>801</sup>. Do obrotu nieruchomościami może dochodzić także na skutek określonych stanów faktycznych mających znaczenie prawne (np. przemilczenie, zasiedzenie). Stąd też przedmiotem dalszych rozważań będą te formy, w których modyfikacje ogólnych zasad dotyczących prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami zostały wprowadzone z uwagi na konieczność umożliwienia realizacji określonych zadań publicznych.

Systematyka tej części niniejszej pracy będzie zbliżona do konwencji przyjętej przez A. Stelmachowskiego<sup>802</sup> oraz J. Szachułowicza<sup>803</sup>. Pierwszy z tych autorów, analizując cechy szczególne wykonywania własności publicznej, w pierwszej kolejności poddał analizie szczególne sposoby nabycia tej własności przez państwo i samorząd terytorialny, natomiast w dalszej kolejności przeanalizował poszczególne czynności składające się na gospodarowanie

---

<sup>801</sup> J. Szachułowicz, *Własność publiczna...*, s. 173.

<sup>802</sup> A. Stelmachowski, *Cechy szczególne wykonywania własności publicznej (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego*, Warszawa 2007, s. 232 i nast.

<sup>803</sup> J. Szachułowicz, *Własność publiczna...*, s. 173 i nast.

własnością publiczną. Drugi z autorów, po rozbudowanej analizie sposobów nabywania nieruchomości przez podmioty administracji publicznej oraz ich dalszych przekształceń własnościowych w sposób jednoznaczny rozgranicza obrót jedynie pomiędzy podmiotami administracji publicznej (wewnętrzny) oraz obrót pomiędzy podmiotami administracji publicznej a innymi podmiotami (zewnętrzny). Rozróżnienie to jest szczególnie istotne z punktu widzenia nieruchomości publicznych. Zasadą winno być bowiem nie to, którego z podmiotów publicznych dana nieruchomość jest własnością, ale jakim zadaniom publicznym ona służy. Przy takim założeniu samo przeniesienie własności nieruchomości miałyby charakter czysto regulacyjny (porządkujący). Zastrzeżenie to jest niezwykle istotne dla dalszych rozważań. W istocie bowiem sam fakt, iż dana nieruchomość stanowi własność podmiotu publicznego nie przesądza jeszcze o tym, że będzie ona podlegała szczególnym zasadom obrotu. Dopiero obecny lub docelowy sposób korzystania z takiej nieruchomości, bądź jej przeznaczenie sprawiają, że z punktu widzenia społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności takiej nieruchomości będzie ona podlegała sklasyfikowaniu, jako nieruchomość publiczna. Osią tych rozważań nie będzie więc publiczny charakter podmiotu występującego w ramach tego obrotu, ale publiczny charakter nieruchomości będącej jego przedmiotem. Znaczna część regulacji, które co prawda przyznają podmiotom publicznym szczególną pozycję w ramach obrotu nieruchomościami, (ale nie jest to uwarunkowane szczególnym charakterem nieruchomości, a wynika z ogólnie przyjętych założeń)<sup>804</sup> pozostanie więc poza przedmiotem dalszych rozważań<sup>805</sup>.

## **2. Nabywanie nieruchomości publicznych**

### **2.1. Formy nabywania nieruchomości publicznych – uwagi wprowadzające**

W ramach przedstawionych powyżej rozważań wielokrotnie wskazywano, że jednym z czynników warunkujących sklasyfikowanie danej nieruchomości w kategorii „nieruchomości publicznych” jest jej związek z realizacją zadań publicznych. Kategoria tych zadań jest niezwykle dynamiczna i na przestrzeni lat ulegała diametralnym zmianom. O ile w dobie ustroju państwa socjalistycznego

<sup>804</sup> np. że polskim porządku prawnym nieruchomość nie może stanowić rzeczy niczyjej.

<sup>805</sup> np. dziedziczenie, zasiedzenie.

można było przyjąć, że do zadań państwa należało zachowanie dominującej pozycji w życiu gospodarczym kraju, o tyle w ramach demokratycznego państwa prawnego przyjęcie takiego założenia jest niedopuszczalne. Ma to szczególnie istotne znaczenie z punktu widzenia form dotyczących nabywania nieruchomości publicznych. Trudno byłoby sobie bowiem wyobrazić funkcjonowanie ustroju socjalistycznego bez przejścia na własność państwa podstawowych środków produkcji, w tym przede wszystkim nieruchomości. Ze względu na skalę tego zjawiska oraz założenia ustrojowe, proces ten nie mógł się odbywać w zindywidualizowany sposób. Stąd podstawowym źródłem nabywania nieruchomości przez państwo i wypierania własności prywatnej z życia gospodarczego kraju była przeprowadzona na ogromną skalę nacjonalizacja i upaństwowienie. W obecnych realiach ustrojowych przyjęcie takiej tendencji w nabywaniu nieruchomości przez podmioty publiczne jest jednak nie do zaakceptowania<sup>806</sup>. Ustrojowa pozycja państwa polega bowiem na wspieraniu obywateli w ich działaniach, kreowania określonych zachowań i świadczeniu usług o charakterze powszechnie dostępnym w ramach użyteczności publicznej, a nie na utrzymywaniu dominującej pozycji w życiu gospodarczym. Nie oznacza to jednak, że państwo nie stosuje środków o charakterze władczym w celu nabywania nieruchomości niezbędnych do realizowania zadań publicznych. Wprost przeciwnie, w dalszym ciągu stanowią one dominujące źródło jeżeli chodzi o nabywanie nieruchomości przez podmioty publiczne. Istotnej zmianie uległ jednak tryb tego nabycia. Nie jest to już ani ukierunkowana na ogólnie określonych adresatów nacjonalizacja, dotycząca przedmiotów spełniających określone cechy, ani też dotyczące całego mienia indywidualnie określonego podmiotu upaństwowienie. Aktualnie pierwszoplanową rolę w tym zakresie odgrywa wywłaszczenie traktowane jako klasyczna konstrukcja prawna, za pomocą której państwo pozyskuje prawa przysługujące do nieruchomości innemu podmiotowi, jeśli są one niezbędne do realizacji ważnych celów publicznych<sup>807</sup>.

Poza mechanizmami administracyjnoprawnymi, w których organy administracji publiczne wyposażone we władztwo administracyjne wydają

<sup>806</sup> Jednym z ostatnich aktów upaństwowienia uchwalonym już po dokonaniu przeobrażeń ustrojowych była ustawa z dnia 9 listopada 1990 r. o przejęciu majątku po byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (Dz. U. z 1991 r. Nr 16, poz. 72). Do głównych motywów jego uchwalenia należy zaliczyć chęć ostatecznego zakończenia działalności podmiotu immanentnie związanego z funkcjonowaniem państwa socjalistycznego oraz wątpliwości dotyczące ewentualnego następstwa prawnego po zlikwidowanej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

<sup>807</sup> T. Woś, Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2011, s. 13.

jednostronnie ukształtowane rozstrzygnięcia wywołujące skutki w sferze prawa cywilnego w postaci przejścia określonych praw do nieruchomości na rzecz podmiotu publicznego, podmioty te mogą nabywać nieruchomości z przeznaczeniem na realizację swych zadań również w formach charakterystycznych dla prawa cywilnego. Celem dalszych rozważań będzie analiza konstrukcyjnych założeń warunkujących zastosowanie określonego mechanizmu związanego z nabywaniem nieruchomości przez podmioty publiczne. Dla potrzeb tych rozważań nie będą miały istotnego znaczenia szczegółowe aspekty proceduralne i materialnoprawne danej regulacji. Odniesienie się do tych aspektów nastąpi jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do zobrazowania istoty danego rozwiązania z punktu widzenia wzajemnej relacji pomiędzy podmiotem publicznym a osobami trzecimi. Wyniki tej analizy mają pozwolić przedstawić propozycję systemowego uregulowania kwestii nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne.

## 2.2. Administracyjnoprawne formy nabywania praw do nieruchomości publicznych

Rozpoczynając te rozważania od nabywania nieruchomości w drodze wywłaszczenia, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że w doktrynie przyjmuje się, iż wywłaszczenie jest kwalifikowaną ingerencją władzy publicznej w prawo własności, która polega na naruszeniu istoty tego prawa przez ograniczenie lub odjęcie w całości, na cele publiczne, prawa własności nieruchomości, prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych, na rzecz konkretnego podmiotu (Skarbu Państwa lub j.s.t.) dokonywaną w drodze decyzji administracyjnej i wymagającą obligatoryjnie odszkodowania<sup>808</sup>. Instytucja wywłaszczania znana jest prawu polskiemu od dawna i zawsze łączyła się z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności

<sup>808</sup> T. Woś, Wywłaszczanie..., s. 42, Tenże, Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w tzw. specustawie drogowej – aspekty materialnoprawne (w:) Instytucje Procesu Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemyśl-Rzeszów 2009, s. 390. Tak również orzeczenie TK z 28 maja 1991 r. K 1/91 OTK1986-1995 t.3 rok 1991 poz. 4, orzeczenie TK z 24 czerwca 1992 r. W 11/91 OTK1986-1995 t.3 rok 1992 cz.1 poz. 18, wyrok TK z 21 czerwca 2005 r. P 25/02 Dz.U. z 2005 r. Nr 124 poz. 1043. Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach opowiadał się niekiedy za jeszcze szerszym pojęciem wywłaszczenia, mianowicie że to wszelkie pozbawienie własności na cele publiczne, bez względu na formę (nie tylko na podstawie decyzji administracyjnej), Orzeczenie TK z 8 maja 1990 r. K 1/90 OTK1986-1995 t.2 rok 1990 poz. 2, wyrok TK z 14 marca 2000 r. P 5/99 Dz.U. z 2000 r. Nr 17 poz. 229, wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r. K 8/98 Dz.U. z 2000 r. Nr 28 poz. 352.

w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Wiązała się zawsze ze sferą prawa rzeczowego<sup>809</sup>. Innymi słowy wywłaszczenie polegało w przeszłości i polega obecnie na nabyciu przez Państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości będącej własnością podmiotu niepaństwowego w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonego odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe<sup>810</sup>. Wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może przy tym dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych<sup>811</sup>. Zgodnie z podstawowymi założeniami ustrojowymi znajdującymi swe odzwierciedlenie w art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie może być dokonywane jedynie na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem. Wywłaszczenie powinno być przy tym stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, które są uzasadnione celami publicznymi, a celów tych nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych<sup>812</sup>. Przyjęte przez polskiego ustawodawcę założenie ustrojowe odpowiada zasadom dość powszechnie przyjętym w prawie europejskich krajów o gospodarce rynkowej<sup>813</sup>. Już jednak pod rządami poprzednio obowiązującej Konstytucji PRL z 1952 r., przed dokonaniem pełnej transformacji ustrojowej i gospodarczej, można było wywieść zasadę całkowitej ochrony własności osobistej<sup>814</sup>.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym brak jest jednak jednolitej konstrukcji postępowania wywłaszczeniowego. Jej trzon stanowią przepisy u.g.n. Postępowanie prowadzone w ich trybie może dotyczyć konkretnej nieruchomości, znajdującej się na terenach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne. Co więcej, jego wszczęcie uwarunkowane jest uprzednim niepowodzeniem rokowań prowadzonych w celu nabycia danej nieruchomości na zasadach charakterystycznych dla prawa cywilnego. Rokowania te są obligatoryjne a ich pominięcie skutkuje nieważnością postępowania wywłaszczeniowego<sup>815</sup>. W ramach postępowania koniecznym jest natomiast przeprowadzenie rozprawy, która jest obowiązkowa. Jedyny wyjątek od

<sup>809</sup> Orzeczenie TK z 28 maja 1991 r. K 1/91 OTK1986-1995 t.3 rok 1991 poz. 4.

<sup>810</sup> Orzeczenie TK z 24 czerwca 1992 r. W 11/91 OTK1986-1995 t.3 rok 1992 cz.1 poz. 18.

<sup>811</sup> Wyrok TK z 28 stycznia 2003 r. K 2/02 Dz.U. z 2003 r. Nr 24 poz. 202.

<sup>812</sup> Orzeczenie TK z 29 marca 1993 r. W 13/92 OTK1986-1995 t.4 rok 1993 cz.1 poz.17.

<sup>813</sup> A. Stelmachowski, Cechy szczególne wykonywania własności publicznej (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, s. 232., s. 366.

<sup>814</sup> Orzeczenie TK z 31 maja 1989 r. K 2/88 OTK1986-1995 t.2 rok 1989 poz. 1

<sup>815</sup> A. Stelmachowski, Cechy szczególne..., s. 367.



tej zasady dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym<sup>816</sup>. W samej decyzji określa się nie tylko przedmiot wywłaszczenia oraz osobę wywłaszczanego właściciela (użytkownika wieczystego, osobę, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe) ale także cel na jaki następuje wywłaszczenie. Zmiana tego celu lub brak jego realizacji może skutkować roszczeniem byłego właściciela (użytkownika wieczystego) o zwrot wywłaszczonej nieruchomości<sup>817</sup>.

Taki tryb postępowania został oceniony jako mało efektywny. Ustawodawca, zamiast zmodyfikować rozwiązania zawarte w tych przepisach, przyjął kierunek tworzenia specjalnej ustawy dla potrzeb realizacji określonych inwestycji celu publicznego, zawierających w szczególności przepisy wywłaszczeniowe i modyfikujących dotychczasowe rozwiązania tak w aspektach materialnoprawnych jak i proceduralnych. Poza tymi administracyjnoprawnymi regulacjami, podmioty publiczne mogą nabywać nieruchomości z przeznaczeniem na realizację inwestycji celu publicznego w formach charakterystycznych dla prawa cywilnego. Jak już wyżej wspomniano, taka umowa może zostać zawarta chociażby w związku z art. 114 ust. 1 u.g.n., który obliuguje do przeprowadzenia rokowań w celu nabycia określonych praw w drodze umowy, zanim nastąpi wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego. Podkreślenia wymaga również, że w przypadku nieruchomości położonych na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla których została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, ustawodawca przyznaje gminom uprzywilejowaną pozycję w ramach prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży prawa własności nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości.

Uogólniając, z przedstawionych powyżej okoliczności wynika, że na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego funkcjonują trzy odrębne mechanizmy nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne z przeznaczeniem na realizację celu publicznego. Pierwszy to mechanizm wynikający ze szczególnych rozwiązań zastrzeżonych w odrębnych regulacjach prawnych dla realizacji inwestycji celu publicznego określonego typu, tzw. specustaw. Drugi to mechanizm

<sup>816</sup> Zgodnie z art. 113 ust. 6 u.g.n. przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. Przepis ten stosuje się także gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyje i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe.

<sup>817</sup> A. Stelmachowski, Cechy szczególne..., s. 368.

wynikający z przepisów wyłączeniowych zawartych w u.g.n., zastrzeżony dla wszystkich inwestycji celu publicznego, w tym w szczególności dla tych, dla których ustawodawca nie stworzył przepisów szczególnych. Trzeci to tryb cywilnoprawny, dotyczący nabywania nieruchomości niezależnie od ich przeznaczenia. Kategoria ta może zatem obejmować zarówno nieruchomości przeznaczone na realizację inwestycji celu publicznego uregulowanych w odrębnych przepisach, inwestycji do których możliwym byłoby zastosowanie trybu wyłączeniowego określonego w przepisach u.g.n., jak i nieruchomości przeznaczone do realizacji pozostałych zadań podmiotów publicznych, nieposiadających waloru celu publicznego, a także nieruchomości niezwiązanych z tymi zadaniami.

Praktyka tworzenia specjalnych regulacji dla realizacji inwestycji celu publicznego, jako swego rodzaju *novum* w polskim porządku prawnym, wymaga nieco szerszego omówienia. W pierwszej kolejności zwraca uwagę fakt, iż odrębność regulacji zawartych w tzw. specustawach od dotychczas obowiązujących zasad postępowania sprawia, że w istocie można przyjąć, iż na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego funkcjonują dwie kategorie celów publicznych. Pierwsza kategoria to cele publiczne, dla których ustawodawca stworzył odrębną regulację, której funkcją jest zawarcie kilku rozstrzygnięć niezbędnych do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego w jednym akcie administracyjnym, co docelowo doprowadzić ma do przyspieszenia realizacji tego procesu. Cele te niekiedy nie są wyrażone w samej regulacji szczególnej. Ustawodawca za wystarczające uznaje tu określenie celu publicznego zawarte w art. 6 u.g.n., skupiając się na materialnoprawnych i proceduralnych odrębnościach danej regulacji. Druga kategoria to cele wynikające z art. 6 u.g.n. i innych przepisów, z którymi ustawodawca nie związał żadnego wyjątkowego mechanizmu realizowania inwestycji. Podkreślenia wymaga jednak, że żadna z tzw. specustaw nie wyłączyła możliwości stosowania w dalszym ciągu klasycznych procedur realizacji inwestycji celu publicznego. Ustawy te, mimo swojego szczególnego charakteru, stanowią tylko element obowiązującego porządku prawnego<sup>818</sup>. W istocie więc dochodzi do dublowania celów ustawodawcy i wypierania ustawodawstwa zwykłego<sup>819</sup>.

Taka sytuacja z punktu widzenia jednostki jest trudna do zaakceptowania. Wybór trybu pozostawiony podmiotom odpowiadającym za realizację określonych

<sup>818</sup> T. Woś, Wyłączenie..., s. 100.

<sup>819</sup> Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. specustawy powodziowej, Warszawa 2010, s. 5.

inwestycji ma zdecydowany wpływ na uprawnienia jednostki w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego. Uprawnienia jednostki w przypadku postępowania prowadzonego w trybie tzw. specustaw są bowiem znacznie ograniczone względem uprawnień, jakie przysługiwałyby jej w ramach klasycznego postępowania wywłaszczeniowego. W praktyce może się więc okazać, że to co miało być regułą, stanie się wyjątkiem, a to co miało być wyjątkiem stanie się regułą. Domniemywać można, że inwestor, kierując się chęcią zysku, przeważnie wybierze procedurę szybszą, tańszą i dającą bardziej trwałe rezultaty<sup>820</sup>. Nie budzi zatem wątpliwości, że każda z tzw. specustaw, wprowadziwszy odstępstwa od ogólnych postanowień materialnego i procesowego prawa administracyjnego oraz ogólnych regulacji prawa cywilnego, ograniczyła konstytucyjne prawa podmiotowe m.in. właścicieli, użytkowników wieczystych nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji określonych przedsięwzięć (m.in. prawo własności, równą ochronę praw majątkowych, prawo do zaskarżenia decyzji administracyjnych)<sup>821</sup>. Innymi słowy ingerencja w prawa jednostki dokonywana w trybie specustawy dotyka istoty prawa własności w ujęciu konstytucyjnym<sup>822</sup>.

Jako główny powód uzasadniający wprowadzanie regulacji szczególnych wskazywana jest nieskuteczność dotychczasowych rozwiązań, uniemożliwiająca sprawne zrealizowanie określonej inwestycji oraz wydatkowanie środków unijnych a także „specyficzny charakter inwestycji”<sup>823</sup>. Ustawodawca nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, czy ta nieskuteczność wynikała z działań administracji, czy

<sup>820</sup> P. Tarkowski, Specustawa przeciwpowodziowa – remedium na impas w inwestycjach przeciwpowodziowych czy też zbędna, kosztowna społecznie regulacja (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego Publiczne prawo rzeczowe pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 405.

<sup>821</sup> Zob. stanowisko zawarte w wyroku TK z 6 marca 2013 r. Kp 1/12 OTK z 2013 r. Nr 3/A/2013 w odniesieniu do przepisów ustawy z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133, ze zm.).

<sup>822</sup> Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. specustawy powodziowej, Warszawa 2010, s. 4.

<sup>823</sup> Zob. np. uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (druk sejmowy nr 854 Sejm RP V kadencji), uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (druk sejmowy nr 1055 Sejm RP VI kadencji), uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (druk sejmowy nr 2546 Sejm RP VI kadencji), uzasadnienie rządowego projektu ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (druk sejmowy nr 1835 Sejm RP VI kadencji), uzasadnienie do przedstawionego przez Marszałka Sejmu wykonującego obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (druk sejmowy nr 3131 Sejm RP VI kadencji).

też ze zbytniego rozbudowania dotychczas istniejących procedur?<sup>824</sup> W konsekwencji można spotkać się ze stanowiskiem, że państwo w celu realizacji inwestycji strategicznych musi upraszczać procedury, które wcześniej samo „wymyśliło”<sup>825</sup>. Warto mieć bowiem na uwadze, że regulacje zawarte w tzw. specustawach dotyczą nie tylko kwestii nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne, choć i ta została w nich uregulowana w sposób znacznie odbiegający od ogólnych rozwiązań. Ich przepisy w istotny sposób modyfikują regulacje dotyczące różnorodnych aspektów, w tym m.in. planowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony środowiska, podziałów nieruchomości a także kwestii nabywania praw do nieruchomości. Zostały one stworzone po to, aby usprawnić realizację określonych inwestycji m.in. w taki sposób, że na podstawie jednej decyzji administracyjnej zostaną wywołane skutki, które w przypadku ogólnych regulacji wymagałyby przeprowadzenia odrębnych procedur, przed różnorodnymi organami administracji publicznej. Z takiego punktu widzenia są one regulacjami kompleksowymi, gdyż w jednym akcie regulują materię wielu ustaw<sup>826</sup>. W istocie zatem bezpośrednich przyczyn ustanowienia tych specjalnych rozwiązań prawnych należy poszukiwać w określonych przesłankach natury ekonomicznej, społeczno-politycznej, technicznej oraz prawnej<sup>827</sup>.

Przyjęta przez ustawodawcę tendencja do tworzenia kolejnych specustaw jest w doktrynie prawa oceniana krytycznie. W szczególności zwraca się uwagę, że przepisy tych ustaw podporządkowane są jednemu celowi, niszcząc przy tym istniejące pryncypia i zasady<sup>828</sup>. Ich cele natomiast wpisują się w szerszą tendencję, polegającą na próbie rozwiązania pilnych i węzłowych dla Państwa oraz społeczeństwa problemów poprzez stanowienie przepisów wprowadzających wyjątki od ogólnych zasad określonych w ustawach głównych<sup>829</sup>. Z punktu widzenia dotychczasowych rozwiązań prawnych i skali na jaką polski ustawodawca stosuje

<sup>824</sup> P. Tarkowski, *Specustawa...*, s. 399.

<sup>825</sup> Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. specustawy powodziowej, Warszawa 2010, s. 5.

<sup>826</sup> Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. specustawy powodziowej, Warszawa 2010, s. 7.

<sup>827</sup> M. Kamiński, *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego Publiczne prawo rzeczowe* pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 283.

<sup>828</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 263.

<sup>829</sup> T. Bąkowski, K. Kaszubowski, *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego Publiczne prawo rzeczowe* pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 269.

przepisy tzw. specustaw, można dojść do wniosku, że w zasadzie każda inwestycja realizowana przez podmioty publiczne może być potraktowana jako inwestycja o podstawowym znaczeniu dla państwa. To ustawodawca decyduje bowiem, jakim inwestycjom przyznać charakter inwestycji celu publicznego oraz jakim regulacjom poddać przygotowanie i realizację samego procesu inwestycyjnego. Oznacza to, że ustawodawca decydując się na uregulowanie tych kwestii w drodze tzw. specustawy nie jest związany jakimikolwiek kryteriami formalnymi i korzysta z szerokiej swobody w tym zakresie, ograniczonej jedynie zasadami konstytucyjnymi<sup>830</sup>.

Oceniając tę praktykę nietrudno odnieść wrażenie, że stanowi ona wyraz pójścia przez ustawodawcę niejako „na skróty”. O wiele łatwiej jest bowiem opracować ustawę niemalże kompleksowo regulującą tryb postępowania w wybranych kategoriach spraw, niż poddać weryfikacji cały system prawny dotyczący realizacji inwestycji celu publicznego. Co więcej, niemalże każda z tzw. specustaw była dotychczas uchwalana pod silną presją przyspieszenia realizacji określonych inwestycji i wydatkowania środków unijnych, co w niektórych przypadkach zaowocowało nawet pełną akceptacją dla przedstawionych projektów<sup>831832</sup>. Z punktu widzenia tej przejrzystości, stosowanie tego typu rozwiązań z pewnością jest jednak zjawiskiem szkodliwym. System ten winien być bowiem budowany w oparciu o czytelne zasady stanowiące przede wszystkim przejaw realizacji ochrony różnorodnych wartości konstytucyjnych. Ochrona którejkolwiek z wartości, w które ingerują specustawy, w tym również ochrona własności prywatnej nie może być jednak celem samym w sobie. Nawet w realiach

<sup>830</sup> Opinia prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie projektu tzw. specustawy powodziowej, Warszawa 2010, s. 7.

<sup>831</sup> Przykładowo w głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, które odbyło się 24 czerwca 2010 r. na 408 głosujących posłów 407 było za przyjęciem tego projektu a jedynie jeden wstrzymał się od głosu. W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, które odbyło się 24 kwietnia 2009 r. na 415 głosujących posłów wszyscy byli za przyjęciem projektu ustawy. W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego, które odbyło się 9 stycznia 2009 r. na 424 głosujących posłów wszyscy byli za przyjęciem projektu ustawy. W głosowaniu nad przyjęciem w całości projektu ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, które odbyło się 13 maja 2011 r. na 420 głosujących posłów 414 było za przyjęciem tego projektu, jedynie jeden był przeciwko a 4 wstrzymało się od głosu.

<sup>832</sup> Z pewnością bowiem trudno byłoby wytłumaczyć wyborcom, szczególnie tym zamieszkującym na terenach zagrożonych powodzią, przyczyny swojego negatywnego stanowiska dla projektu ustawy mającej w swym założeniu doprowadzić do przyspieszenia inwestycji związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym zastępując się przy tym przejrzystością systemu prawnego.

demokratycznego państwa prawnego istnieje bowiem hierarchia wartości, niekiedy w dość istotny sposób ze sobą kolidujących, a wyważenie tych wartości należy do ustawodawcy, co każdorazowo winno być poprzedzone należyтым rozważeniem ich rangi w aksjologii konstytucyjnej<sup>833</sup>. Innymi słowy, decyzja ustawodawcy zwykłego, rezygnującego z ochrony określonej wartości konstytucyjnej, czy wręcz legalizującego zachowania naruszające taką wartość, musi być usprawiedliwiona istniejącą kolizją dóbr, praw lub wolności konstytucyjnych.

Ustawodawca nie jest wszakże uprawniony do dowolnego i arbitralnego rozstrzygania takich kolizji. W szczególności zaś powinien się kierować wynikami porównania wartości kolidujących ze sobą dóbr, praw lub wolności. Kryteria określające zakres dopuszczalnego naruszenia powinny być adekwatne do istoty rozstrzyganej kolizji<sup>834</sup>. To, czy zastosowanie określonych rozwiązań w danym przypadku należy uznać za uzasadnione, zależy zatem od umiejscowienia celu uzasadniającego przyjęcie takiego rozwiązania w tej hierarchii wartości. W szczególności zakres ochrony prawa własności należy zawsze traktować z uwzględnieniem stosunków społeczno-gospodarczych, od których zależy faktyczna treść własności określonej rzeczy<sup>835</sup>. W doktrynie zwraca się przy tym uwagę, że uznanie pierwszeństwa realizacji interesu publicznego (...) nie może oznaczać zanegowania lub naruszenia istoty właściwych dla państwa praworządnego standardów w zakresie relacji pomiędzy organami administracji publicznej a jednostkami. Jako, że jednostki w takich sytuacjach poddane są imperatywnej kompetencji tych organów, muszą mieć one zapewnione minimum formalnych i materialnych gwarancji ochrony praw i wolności w administracyjnoprawnych procesach stosowania prawa<sup>836</sup>. Z oczywistych względów nie można więc zgodzić się na to, aby każde zadanie administracji publicznej było realizowane przy wykorzystaniu mechanizmów, które kształtują relacje organów administracji publicznej z jednostkami w taki sposób, w jaki robią to przepisy tzw. specustaw.

Pierwszoplanową rolę w takich przypadkach winna odgrywać wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności. Implikuje ona dążenie do optymalizacji, tj. do nienaruszania stanu, w którym dwie kolidujące ze sobą zasady i chronione przez nie wartości mogłyby zostać zrealizowane w najwyższym

<sup>833</sup> Wyrok TK z 25 września 2012 r. SK 28/10 OTK-A z 2012 Nr 8 poz. 96.

<sup>834</sup> Orzeczenie TK z 28 maja 1997 r. K 26/96, OTK z 1997 Nr 2 poz. 19.

<sup>835</sup> Wyrok TK z 25 lutego 1999 r. K 23/98, OTK ZU z 1999 r. Nr 2, poz. 25, wyrok TK z 29 lipca 2013 r. SK 12/12, OTK-A z 2013 r. Nr 6 poz. 87.

<sup>836</sup> M. Kamiński, Postępowania... s. 238.

możliwym stopniu. Im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy stopień ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia<sup>837</sup>. Ustawodawca zamierzając stworzyć regulację zakładającą naruszenie chronionych konstytucyjnie wartości winien odpowiednio uzasadnić i wskazać, jakie wartości uzasadniają przyjęcie takiego rozwiązania<sup>838</sup>. W obecnie obowiązujących regulacjach, niekiedy trudno o takie przekonujące uzasadnienie, wskazujące jednoznacznie na brak możliwości realizowania określonej inwestycji na podstawie zasad ogólnych. Jeżeli już intencją ustawodawcy jest, aby określone inwestycje celu publicznego były realizowane na podstawie uproszczonych procedur, winien on stworzyć jedną kompleksową regulację katalogującą te inwestycje, gdzie poza ogólnymi zasadami mającymi zastosowanie w przypadku każdej z nich, uregulowane zostałyby odmienności wynikające ze specyfiki danej inwestycji. Wydaje się, że z punktu widzenia praktycznego takie rozwiązanie byłoby możliwe. Dotychczas obowiązujące regulacje zawarte w tzw. specustawach w znacznym stopniu wzorowane są na rozwiązaniach przyjętych w specustawie drogowej i co do zasady różnią się one detalami związanymi ze specyfiką samej inwestycji, bądź szczególnym charakterem realizującego ją podmiotu.

Przedstawione powyżej rozważania dotyczące regulacji zawartych w tzw. specustawach wskazują, że wywłaszczenie w jego klasycznej postaci nie jest jedynym, ani też podstawowym instrumentem prawnym pozwalającym na władczą ingerencję w prawa majątkowe jednostki względem nieruchomości. Mimo to regulacje te mogą być traktowane jako wywłaszczenie w ujęciu konstytucyjnym, traktowanym jako wszelkie pozbawienie własności (...) bez względu na formę<sup>839</sup>, czy też wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną<sup>840</sup>. W obecnie obowiązującym stanie prawnym spotkać można jeszcze inne regulacje, w których nabycie nieruchomości przez podmioty publiczne następuje z mocy prawa. Rozwiązania te zostały określone przez A. Stelmachowskiego mianem regulacji parawywłaszczeniowych<sup>841</sup>. Autor zalicza do nich przypadki nabycia prawa własności nieruchomości przy

<sup>837</sup> Wyrok TK z 29 lipca 2013 r. SK 12/12, OTK-A z 2013 r. Nr 6 poz. 87.

<sup>838</sup> P. Tarkowski, Specustawa...s. 401.

<sup>839</sup> Orzeczenie TK z 8 maja 1990 r. K 1/90, OTK z 1990 r. Nr 1 poz. 2 wyrok TK z 14 marca 2000 r. P 5/99, OTK z 2000 r. Nr 2 poz. 60 tak również B. Banaszak, Prawo konstytucyjne, Warszawa 1999, s. 196.

<sup>840</sup> Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r. K 8/98 OTK z 2000 r. Nr 3 poz. 87, wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., P 25/02, OTK-A z 2005 r. Nr 6 poz. 65, wyrok TK z 9 grudnia 2008 r. K 61/07, OTK-A z 2008 r. Nr 10 poz. 174, tak również F. Zoll, Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, Przegląd Sądowy rok 1998, Nr 5, s. 31.

<sup>841</sup> A. Stelmachowski, Cechy szczególne..., s. 370.

dokonywaniu podziału nieruchomości<sup>842</sup>, względnie scalania nieruchomości<sup>843</sup>. Do takich rozwiązań należałoby zaliczyć także regulację zawartą w art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>844845</sup> oraz art. 17 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>846 847</sup>.

## 2.3 Cywilnoprawne formy nabycia praw do nieruchomości publicznych

### 2.3.1 Ustawowe prawo pierwokupu – uwagi ogólne

Odnosząc się do cywilnoprawnych form nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne należy zauważyć, że ustawodawca jedynie w jednostkowych przypadkach modyfikuje ogólne prywatnoprawne zasady obrotu. Istota tych modyfikacji sprowadza się do uprzywilejowania pozycji podmiotu publicznego w ramach tego obrotu, w sytuacji, gdy jego przedmiotem jest prawo do nieruchomości spełniającej określone kryteria. Uprzywilejowanie podmiotu publicznego w takich przypadkach odbywa się na różny sposób. Podstawową instytucją wykorzystywaną w tym celu jest ustawowe prawo pierwokupu. Nie jest to jednak instytucja zastrzeżona jedynie dla podmiotów publicznych. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego ustawowe prawo pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości przysługuje przede wszystkim gminie<sup>848</sup>,

<sup>842</sup> Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe - z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się także do nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek użytkownika wieczystego, z tym że prawo użytkownika wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis ten stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.

<sup>843</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r. Nr 178 poz. 1749 ze zm.) grunty wydzielone na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod ulice i drogi przechodzą na własność gminy

<sup>844</sup> Dz.U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872 ze zm.

<sup>845</sup> Zgodnie z tym przepisem nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, nie stanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

<sup>846</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 145 ze zm.

<sup>847</sup> Zgodnie z tym przepisem jeżeli śródlądowa woda powierzchniowa płynąca lub wody morza terytorialnego albo morskie wody wewnętrzne zajmą trwale, w sposób naturalny, grunt niestanowiący własności właściciela wody, grunt ten staje się własnością właściciela wody.

<sup>848</sup> Na podstawie art. 109 u.g.n., art. 38 ust. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12 poz. 59 ze zm.), art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r.



współwłaścicielowi nieruchomości rolnej<sup>849</sup>, dzierżawcy nieruchomości rolnej<sup>850</sup>, Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>851</sup>, Lasom Państwowym<sup>852</sup>, parkowi narodowemu działającemu na rzecz Skarbu Państwa<sup>853</sup>, podmiotowi prywatnemu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>854</sup>, zarządzającemu specjalną strefą ekonomiczną<sup>855</sup>, oraz podmiotowi zarządzający portem lub przystanią morską<sup>856</sup>. Co więcej, prawo pierwokupu może być również kreowane w drodze umowy, na skutek zgodnych oświadczeń woli jej stron.

Niezależnie od tego, czy prawo pierwokupu ma charakter ustawowy, czy też umowny, treść prawa pierwokupu jest jednakowa i wyznacza ją art. 597 k.c.<sup>857</sup> Z ustawowym prawem pierwokupu wiążą się jednak istotne modyfikacje względem zasad ogólnych, mających zastosowanie w odniesieniu do umownego prawa pierwokupu. Najistotniejsza różnica ma miejsce w przypadku skutków naruszenia prawa pierwokupu przysługującego z mocy ustawy Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego, współwłaścicielowi albo dzierżawcy. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 599 k.c. sprzedaż dokonana bezwarunkowo jest nieważna.

Ustawowe prawo pierwokupu jest traktowane jako instrument realizacji określonej polityki gospodarczej państwa. Jego istota sprowadza się do ingerencji państwa w stosunki cywilnoprawne w sytuacjach, w których upoważnia do tego określony przepis szczególny<sup>858</sup>. Ustawowe prawo pierwokupu jest więc wyrazem woli ustawodawcy przyznania określonym podmiotom przywileju nabycia określonego prawa do nieruchomości przed innymi podmiotami. Ma ono umożliwić nabycie oznaczonego przedmiotu przez podmioty, które zgodnie z założeniami

---

o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. z 1963 r. Nr 28 poz. 169 ze zm.) oraz na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1995 r. Nr 99 poz. 486 ze zm.).

<sup>849</sup> Na podstawie art. 166 k.c.

<sup>850</sup> Na podstawie art. 3 ust. 1 u.k.u.r.

<sup>851</sup> Na podstawie art. 3 ust. 4 u.k.u.r.

<sup>852</sup> Na podstawie art. 24 ust. 5a u.g.n.r.SP

<sup>853</sup> Na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627).

<sup>854</sup> Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19 poz. 100 ze zm.).

<sup>855</sup> Na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 42 poz. 274 ze zm.)

<sup>856</sup> Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. z 2010 r. Nr 33 poz. 179).

<sup>857</sup> J. Jaworski (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, Warszawa 2011, s. 748.

<sup>858</sup> R. Sztzyk, Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości, Rejent rok 1992, Nr 5, s. 56.

społeczno-gospodarczymi są najbardziej do tego predystynowane<sup>859</sup>. Realizacja tego przywileju odbywa się przy tym na drodze cywilnoprawnej, a przywilej ten aktualizuje się wówczas, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty zdecydował się sprzedać przysługujące mu prawo do nieruchomości (odpowiednio własność lub użytkowanie wieczyste) i zawarł warunkową umowę sprzedaży. Ustawowe prawo pierwokupu nie jest przy tym wynikiem woli właściciela (użytkownika wieczystego) lecz jest ono narzucone, a jego wykonanie następuje na skutek złożenia określonego oświadczenia przez podmiot uprawniony<sup>860</sup>. W istocie zatem, zastrzeżenie ustawowego prawa pierwokupu prowadzi do ograniczenia prawa własności poprzez uszczuplenie pełnej swobody w rozporządzaniu rzeczą.

Z oczywistych względów takie ograniczenie, co do zasady jest dopuszczalne, jednak pod warunkiem, że cele prawa pierwokupu oraz jego przesłanki będą jasno sprecyzowane<sup>861</sup>, a co więcej instrument ten będzie wykorzystywany jedynie w sytuacjach uzasadnionych szczególnymi względami interesu publicznego<sup>862</sup>. Przepisy regulujące instytucję ustawowego pierwokupu winny być przy tym interpretowane w sposób ścisły<sup>863</sup> gdyż o istnieniu, bądź nieistnieniu prawa pierwokupu nie może bowiem decydować zwykły przypadek<sup>864</sup>. Z punktu widzenia celów niniejszej pracy istotne jest przede wszystkim rozstrzygnięcie, czy samo przyznanie prawa pierwokupu dla podmiotów publicznych w odniesieniu do nieruchomości spełniającej określone kryteria pozwala na sklasyfikowanie jej jako nieruchomości publicznej. Niezależnie od różnorodności sytuacji, w których występuje ustawowe prawo pierwokupu, jest ono instytucją prawa cywilnego, a odpowiednie regulacje przyznające na mocy ustawy możliwość jego wykonania w określonych sytuacjach określają jedynie kiedy i jak należy tej instytucji używać<sup>865</sup>.

<sup>859</sup> J. Górecki, Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Kraków 2002, s. 14 i cyt. tam literatura.

<sup>860</sup> J. Jaworski, (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., s. 749-750.

<sup>861</sup> E. Drozd, Przedmiotowy... s. 38.

<sup>862</sup> P. Blajer, Ustawowe prawo pierwokupu gospodarstwa rolnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (w:) Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi pod red. J. Pisulińskiego, P. Tereszkiewicza i F. Zolla, Warszawa 2012, s. 369.

<sup>863</sup> J. Górecki, Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami, Rejent rok 1998, Nr 12, s. 37, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 614, uchwała SN z 30 czerwca 1992 r. III CZP 75/92 OSNCP z 1993 r. nr 1-2, poz. 12, uchwała SN z 11 lipca 1996 r. III CZP 71/96 ONSC z 1996 r., Nr 11 poz. 146, uchwała z 25 listopada 2011 r. III CZP 71/11 OSNC z 2012 r. Nr 4 poz. 59.

<sup>864</sup> E. Drozd, Przedmiotowy... s. 41.

<sup>865</sup> A. Stelmachowski, Cechy szczególne... s. 372.

### 2.3.2. Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Z uwagi na zakres przedmiotowy prawa pierwokupu przysługującego gminie, ma ono najistotniejsze znaczenie dla prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami. W doktrynie podkreśla się, że prawo pierwokupu na rzecz gminy zostało wprowadzone w związku z uznaniem, że w najwyższym stopniu zapewni ona prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami objętymi tym prawem<sup>866</sup>. Obecnie, na gruncie art. 109 ust. 1 u.g.n. przysługuje ono w przypadku w przypadku sprzedaży 1) niezabudowanej nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego; 2) prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę; 3) nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego; 4) nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków lub prawa użytkowania wieczystego takiej nieruchomości. Przypadki wymienione w pkt 1 i 2 mają zastosowanie jedynie w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, a w przypadku braku planów miejscowych do nieruchomości wykorzystywanych na cele inne niż rolne i leśne<sup>867</sup>, natomiast przypadki wymienione w pkt 3 i 4 mają zastosowanie do każdej nieruchomości, niezależnie od jej przeznaczenia, czy sposobu wykorzystywania. W odniesieniu do przypadków wymienionych w pkt 3 i 4 dodatkową przesłanką warunkującą jego istnienie jest ujawnienie tego prawa w księdze wieczystej. Sytuacje, w których gminie nie przysługuje prawo pierwokupu zostały enumeratywnie wymienione w art. 109 ust. 3 u.g.n.

Uogólniając, na gruncie przedstawionych powyżej regulacji gmina może więc skutecznie domagać się wykonania pierwokupu, jeżeli występuje jedna z przesłanek pozytywnych a jednocześnie brak jest przesłanek negatywnych wyłączających pierwokup. Dopiero spełnienie tych dwóch warunków pozwala na wykonanie tegoż prawa<sup>868</sup>. Ogólna analiza tych przepisów pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca zastrzegł dla gminy prawo pierwokupu w sytuacji, gdy na nieruchomości poprzednio należącej do Skarbu Państwa lub j.s.t. nie zrealizowano żadnego przedsięwzięcia lub gdy na nieruchomości ma być

---

<sup>866</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 618.

<sup>867</sup> Zgodnie z art. 92 ust. 2 u.g.n. za nieruchomości wykorzystywane na cele rolne i leśne uznaje się nieruchomości wykazane w katastrze nieruchomości jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione, a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

<sup>868</sup> J. Jaworski (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., s. 768.

realizowany cel publiczny<sup>869</sup>. Zakres tej instytucji więc jest znacznie zawężony względem rozwiązań występujących chociażby w art. 29 i nast. ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>870</sup>. Dość powiedzieć, że w przepisach ustawy z 1961 r. prawo pierwokupu obejmowało wszystkie nieruchomości położone w granicach administracyjnych miast i osiedli, z wyłączeniem, co do zasady, nieruchomości rolnych. Wraz z wejściem w życie przepisów u.g.g.w.n. zakres ten został nieco ograniczony. Spod prawa pierwokupu wyłączono bowiem nieruchomości zabudowane oraz nieruchomości położone poza obszarem terenów przeznaczonych w planie zagospodarowania przestrzennego na cele budownictwa mieszkalnego. Wyłączenie to nie dotyczyło jednak gruntów nabytych uprzednio od państwa lub będących w użytkowaniu wieczystym. Z ograniczeniem zakresu ustawowego prawa pierwokupu związane było jego równoczesne rozszerzenie na grunty leżące poza granicami miast i osiedli, ale przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy. Wynikało ono z zakresu zastosowania samej u.g.g.w.n. określonego w jej art. 1 pkt 1<sup>871</sup>.

Co więcej, ustawodawca w sposób wyraźny objął prawem pierwokupu sprzedaż użytkowania wieczystego, przeciwko czemu opowiadało się orzecznictwo na gruncie przepisów poprzednio obowiązującej u.g.t.<sup>872</sup> Istotna zmiana zakresu prawa pierwokupu nastąpiła w wyniku nowelizacji u.g.g.w.n. dokonanej w 1990 r.<sup>873</sup> Prawo pierwokupu zostało wówczas mocno ograniczone<sup>874</sup>. Głównym powodem tego zawężenia jest fakt, iż w okresie poprzedzającym dokonanie na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX w. transformacji ustrojowej i gospodarczej, ustawowe prawo pierwokupu spełniało przede wszystkim funkcje koniunkturalne, co powodowało, że instytucji tej przypisywano wprost element postępowania wywłaszczeniowego<sup>875</sup>, służącego gromadzeniu zasobów gruntów na cele wymienione w planach zagospodarowania przestrzennego<sup>876</sup>. Innymi słowy ustawowe prawo pierwokupu było wówczas traktowane jako środek prawny służący do zapewnienia jak najdalej

<sup>869</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 618.

<sup>870</sup> Dz. U. z 1969 r. Nr 22 poz. 159 ze zm.

<sup>871</sup> Zgodnie z tym przepisem ustawa określa zasady gospodarowania gruntami zabudowanymi i gruntami przeznaczonymi w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy.

<sup>872</sup> Uchwała składu siedmiu sędziów SN z 27 października 1975 r. III CZP 35/75 OSNCP z 1976 r. Nr 4, poz. 65.

<sup>873</sup> Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1990 r. Nr 79 poz. 464).

<sup>874</sup> Z. Truszkiewicz, Prawo pierwokupu..., s. 198.

<sup>875</sup> R. Czarnecki, Prawo pierwokupu według ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Nowe Prawo rok 1963, Nr 11 s. 1193 i nast.

<sup>876</sup> R. Sztuk, Ustawowe..., s. 56.

idącej ingerencji państwa w sferę obrotu nieruchomościami. Jako taki miał on na celu ograniczenie własności prywatnej i zapewnienie państwu większej swobody w gospodarowaniu własnymi zasobami nieruchomości<sup>877</sup>. Funkcją prawa pierwokupu było zatem umożliwienie gospodarzowi terenu (za jakiego uważano terenowe organy władzy państwowej) prowadzenie racjonalnej gospodarki terenami budowlanymi<sup>878</sup>. Zwraca się również uwagę, że w poprzednich warunkach gospodarczych prawo pierwokupu miało swoistego rodzaju charakter ekonomiczny, nie pozwalający na osiągnięcie przez sprzedawcę nadmiernych korzyści majątkowych. W warunkach gospodarki wolnorynkowej realizacji tego celu służyć ma działalność fiskalna państwa<sup>879</sup>.

Przed wejściem w życie przepisów u.g.n., stosowanie w praktyce prawa pierwokupu uregulowanego w u.g.g.w.n. powodowało znaczne trudności<sup>880</sup>. Ich głównym powodem był fakt, iż instytucja ta nie została przez ustawodawcę w pełni wkomponowana w zaistniałą z dniem 5 grudnia 1990 r. sytuację prawną oraz ukształtowaną z tą datą, poprzez powszechne uwłaszczenie państwowych i komunalnych osób prawnych, strukturę własnościową. Spowodowało to konieczność weryfikacji dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego zastosowania tej instytucji poprzez jego rozszerzenie o nowe sytuacje, nieznane ustawodawcy w chwili tworzenia prawa pierwokupu na podstawie art. 76 u.g.g.w.n.<sup>881</sup>. Trudności te nie zostały przy tym zminimalizowane, poprzez dokonane z tą datą ograniczenie zakresu prawa pierwokupu. Wręcz przeciwnie, gwałtowny wzrost obrotu nieruchomościami, jaki nastąpił po roku 1990 oraz dominujący w nim udział podmiotów prywatnych sprawił, że obecność w tym obrocie instytucji ustawowego prawa pierwokupu stała się bardziej uciążliwa, a przez to bardziej zauważalna<sup>882</sup>.

Wraz z wejściem w życie przepisów u.g.n. nastąpiło rozszerzenie zakresu ustawowego prawa pierwokupu przysługującego gminom. W doktrynie podkreśla

<sup>877</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka...*, s. 161.

<sup>878</sup> E. Drozd, *Przedmiotowy...*, s. 42, Z. Truskiewicz, *Prawo pierwokupu w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Rejent rok 1998, Nr 12, s. 196.

<sup>879</sup> R. Szytk, *Ustawowe...*, s. 58.

<sup>880</sup> R. Szytk, *Ustawowe...*, s. 75 i nast., E. Drozd, *Przedmiotowy i podmiotowy zakres ustawowego prawa pierwokupu na rzecz gminy*, Rejent rok 1994, Nr 3, s. 33 i nast.

<sup>881</sup> Zob. w szczególności uchwała SN z 12 lutego 1992 r. III CZP 147/91 OSN z 1992 r. Nr 9 poz. 152. W uchwale tej Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż prawo pierwokupu obejmuje również sprzedaż użytkowania wieczystego nabytego z mocy prawa przez państwowe i komunalne osoby prawne. Pogląd ten został poddany krytyce w doktrynie. Zob. R. Szytk, *Ustawowe...*, s. 79, M. Grelus, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 12 lutego 1992 r. III CZP 147/91* Rejent rok 1992, nr 7-8, s. 162-167, E. Drozd, *Przedmiotowy...*, s. 49 i nast. Odmienne T. Domińczyk, *Pierwokup na tle przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości*, Rejent rok 1996, Nr 1, s. 62 i nast.

<sup>882</sup> Z. Truskiewicz, *Prawo pierwokupu...*, s. 199.

się bowiem, że prawo pierwokupu, w ujęciu funkcjonującym na podstawie przepisów u.g.n., przestało być instrumentem ideologii i globalnej polityki państwa, a stało się narzędziem racjonalnego gospodarowania nieruchomościami na szczeblu lokalnym przy udziale miejscowej społeczności<sup>883</sup>. Odnosząc się do treści przepisu dotyczącego tej instytucji, należy zwrócić uwagę, że pierwsze dwa punkty art. 109 ust. 1 u.g.n. nawiązują do rozwiązań funkcjonujących w ramach u.g.g.w.n. natomiast dwa kolejne nie mają swoich odpowiedników w ramach przepisów uchylonej ustawy<sup>884</sup>. Dalsze rozważania nie będą koncentrowały się jednak na szczegółowej analizie przesłanek warunkujących zastosowanie w danej sytuacji prawa pierwokupu. Choć kwestia ta ma niezwykle doniosłe znaczenie dla praktyki, to jednak przekracza zakres tematyczny niniejszej pracy. Warto jedynie podkreślić, że wraz z wejściem w życie przepisów u.g.n. nie wyeliminowano wszystkich trudności interpretacyjnych, jakie wiązały się z określonymi przesłankami warunkującymi zastosowanie instytucji prawa pierwokupu, które były sygnalizowane przez przedstawicieli doktryny w okresie obowiązywania u.g.g.w.n. Z punktu widzenia celów niniejszej pracy, najistotniejsze znaczenie mają motywy, jakie przyświecały ustawodawcy przy formułowaniu zakresu przedmiotowego prawa pierwokupu. Ich określenie pozwoliłoby na rozstrzygnięcie, czy instytucja prawa pierwokupu przysługującego gminie, na podstawie art. 109 u.g.n., funkcjonuje w polskim porządku prawnym z uwagi na szczególnych charakter określonych nieruchomości, pozwalający na ich sklasyfikowanie jako nieruchomości publiczne, czy też ma ona zupełnie inne znaczenie.

Jak już wyżej wskazano, przypadki określone w art. 109 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. nawiązują do rozwiązań funkcjonujących uprzednio na podstawie przepisów u.g.g.w.n. Trudno przypisywać nieruchomościom wymienionym w tych przepisach istotne znaczenie z punktu widzenia wykonywania zadań publicznych. Podstawowym czynnikiem wyróżniającym te nieruchomości jest brak zabudowy. Dodatkowo w przypadku określonym w art. 109 ust. 1 pkt 1 u.g.n. istotne znaczenie ma podmiot, od którego zostały one nabyte przez aktualnego właściciela. Ustawodawca nie wskazał jednak wyraźnie, czy chodzi tu o wszystkie nieruchomości nabyte od Skarbu Państwa albo j.s.t., niezależnie od ich przeznaczenia, sposobu i chwili nabycia, czy też jedynie o niektóre z nich<sup>885</sup>. Kierując się jedynie literalnym brzmieniem tych przepisów trudno jest przypisywać

<sup>883</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka...* s. 162.

<sup>884</sup> Z. Truszkiewicz, *Prawo pierwokupu...*, s. 202.

<sup>885</sup> J. Górecki, *Prawo...*, s. 42.

nieruchomościom spełniającym ich dyspozycję szczególne znaczenie z punktu widzenia możliwości ich wykorzystywania do realizacji zadań publicznych.

Nieco inaczej przedstawia się natomiast sytuacja nieruchomości podlegających regulacjom zawartym w art. 109 ust. 1 pkt 3 i 4 u.g.n. W doktrynie zwraca się uwagę, że w przypadku sprzedaży nieruchomości, o których mowa w art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n., a zatem nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, prawo pierwokupu ma zapewnić możliwość nabycia nieruchomości w sposób cywilnoprawny, bez konieczności sięgania w przyszłości do instrumentu prawa administracyjnego (wywłaszczenia). Można się więc spotkać ze stanowiskiem, że prawo pierwokupu w takich sytuacjach służy „uniknięciu stosowania wywłaszczenia”<sup>886</sup>. Pogląd ten jest jednak dyskusyjny. W szczególności nie jest jasne, jak traktować sytuację, w której gmina nie wykonuje prawa pierwokupu, a następnie wszczynane jest postępowanie wywłaszczeniowe. Trafne jest przy tym stanowisko G. Matusika, zgodnie z którym sam fakt niewykonania prawa pierwokupu nie wyłącza możliwości wywłaszczenia nieruchomości<sup>887</sup>.

Ustawowe prawo pierwokupu z pewnością nie może być postrzegane jako podstawowa instytucja służąca do nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne, z przeznaczeniem na realizację celów publicznych. Brak tej możliwości wynika przede wszystkim z charakteru prawa pierwokupu. Jest ono postrzegane jako uprawnienie przyszłe, niepewne, stanowiące jedynie prawną możliwość nabycia określonego prawa do nieruchomości. Aktualizuje się ono dopiero wówczas, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości wyzbywa się swojego prawa, a uprawniony z tytułu prawa pierwokupu wykazuje zainteresowanie jego nabyciem<sup>888</sup>. Innymi słowy uprawniony z tytułu prawa pierwokupu nie może skutecznie domagać się przeniesienia określonego prawa, dopóki dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nie zawrze umowy mającej na celu przeniesienie przysługującego mu prawa na rzecz innej osoby<sup>889</sup>. Co więcej, na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, prawo pierwokupu przysługuje nie wszystkim podmiotom publicznym. W istocie zatem można przyjąć, że prawo pierwokupu, jako instrument służący do nabywania nieruchomości przez podmioty

<sup>886</sup> J. Jaworski, (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., s. 764.

<sup>887</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 647.

<sup>888</sup> J. Jaworski (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., s. 751.

<sup>889</sup> J. Jaworski (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa..., s. 752.

publiczne, z przeznaczeniem do realizacji ich zadań, może mieć jedynie charakter uzupełniający. Głównym celem tej instytucji nie jest umożliwienie systemowego nabywania określonych praw do nieruchomości przez podmioty publiczne, ale stworzenie możliwości ingerowania w prywatnoprawny obrót nieruchomościami jedynie w szczególnych, jednostkowych sytuacjach, w tym również w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na realizację celu publicznego. Przepisy dotyczące ustawowego prawa pierwokupu przysługującego gminie, a w szczególności regulacja zawarta w art. 109 ust. 1 pkt 3 u.g.n. wyraża ideę przyznania gminom prymatu w obrocie nieruchomościami publicznymi. Pozostałe regulacje nie korespondują z tymi przepisami i nie wspierają aktywnej działalności gmin w zakresie wykonywania prawa pierwokupu. Trudno jest bowiem oczekiwać, aby organy gminy podejmowały decyzję o zaangażowaniu środków finansowych w celu realizacji tego prawa w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonej na cel publiczny, którego realizacja nie będzie następowała przez gminę ale przez inny podmiot publiczny. Odrębność majątkowa podmiotów publicznych sprawia, że takie działanie mogłoby zostać potraktowane przez właściwe organy jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

### 2.3.3. Prawo pierwokupu i prawo nabycia w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego

Z dniem 16 lipca 2003 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Ustawodawca w art. 1 tej ustawy zadeklarował, że ma ona na celu określenie zasad kształtowania ustroju rolnego państwa przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych, zapewnienie prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Przyjęty przez ustawodawcę mechanizm kształtowania ustroju rolnego w istocie sprowadza się do tego, że ustawa przyznaje prawo pierwokupu na rzecz dzierżawcy nieruchomości rolnej spełniającego określone przesłanki. Przy formułowaniu tych przesłanek zarówno od strony pozytywnej jak i negatywnej ustawodawca koncentruje się na preferowaniu obrotu, mającego na celu powiększanie gospodarstw rodzinnych, a zatem gospodarstw rolnych prowadzonych przez rolników indywidualnych<sup>890</sup>

<sup>890</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, za rolnika indywidualnego uważa się osobę fizyczną będącą właścicielem, użytkownikiem wieczystym, samoistnym



oraz w których łączna powierzchnia użytków rolnych danego gospodarstwa jest nie większa niż 300 ha.

Z punktu widzenia rozważań niniejszej pracy, najistotniejsze znaczenie ma fakt, iż ustawodawca w przepisach ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego przyznaje Agencji Nieruchomości Rolnych prawną możliwość ingerowania co do zasady w każde nabycie nieruchomości rolnej na podstawie umowy. Instrumentami służącymi do tej ingerencji są prawo pierwokupu oraz prawo nabycia. Podstawowym problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest więc to, na ile przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania przyczynić się mogą do osiągnięcia podstawowych celów polityki rolnej państwa wynikających z art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w tym w szczególności poprawy struktury agrarnej polskich gospodarstw rolnych. W doktrynie podkreśla się, że ustawowe prawo pierwokupu jest instytucją prawną odgrywającą istotną rolę w polepszeniu struktur rolnych w krajach Europy Zachodniej<sup>891</sup>. Przeprowadzenie kompleksowej analizy wpływu mechanizmów zawartych w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego przekraczałoby zakres niniejszej pracy. Z uwagi na jej cel sformułowany we wstępie, rozważania te zostaną zogniskowane wokół roli, jaką w ramach tego procesu spełnia Agencja Nieruchomości Rolnych. Tylko w odniesieniu do nieruchomości nabywanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych, jako że zostają one nabyte na rzecz Skarbu Państwa, można mówić o tym, że mogą one zostać sklasyfikowane jako nieruchomości publiczne.

Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uprawnienie Agencji do skorzystania z prawa pierwokupu w odniesieniu do konkretnej nieruchomości aktualizuje się wówczas, gdy braku uprawnionego dzierżawcy, spełniającego kryteria wskazane w art. 3 ust. 1 ustawy, albo gdy taki dzierżawca nie wykona przysługującego mu prawa pierwokupu, a przedmiotem sprzedaży jest nieruchomość rolna o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha. Podobnie jak w przypadku dzierżawcy, negatywnymi przesłankami

---

posiadaczem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych, których łączna powierzchnia użytków rolnych nie przekracza 300 ha, posiadającą kwalifikacje rolnicze oraz co najmniej od 5 lat zamieszkałą w gminie, na obszarze której jest położona jedna z nieruchomości rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego i prowadzącą przez ten okres osobiście to gospodarstwo.

<sup>891</sup> P. Blajer, Rozważania nad kształtem ustawowego pierwokupu rolnego w ustawodawstwie polskim na tle wybranych regulacji europejskich (studium prawnoporównawcze) (w:) Rozprawy i studia – Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi pod red. E. Kremer i Z. Truszkiewicza, Kraków 2009, s. 45.

uniemożliwiającymi Agencji skorzystanie z prawa pierwokupu są przypadki określone w art. 3 ust. 5 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Dodatkowo Agencja nie będzie mogła skorzystać z prawa pierwokupu, jeżeli w wyniku nabycia nieruchomości rolnej następuje powiększenie gospodarstwa rodzinnego, jednak do powierzchni nie większej niż 300 ha użytków rolnych, a nabywana nieruchomość rolna jest położona w gminie, w której ma miejsce zamieszkania nabywca, lub w gminie graniczącej z tą gminą.

Dopełnieniem prawa pierwokupu, przysługującego Agencji Nieruchomości Rolnych jest prawo nabycia, uregulowane w art. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli przeniesienie własności nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha następuje w wyniku zawarcia umowy innej niż umowa sprzedaży, Agencja działająca na rzecz Skarbu Państwa może złożyć oświadczenie o nabyciu tej nieruchomości za zapłatą równowartości pieniężnej. Mimo, że konstrukcja tej instytucji jest inna niż konstrukcja prawa pierwokupu, to jednak ma ona służyć analogicznym celom.

Przytoczone wyżej regulacje mają niezwykle istotne znaczenie dla prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami. Z punktu widzenia założeń samej ustawy przyjęty przez ustawodawcę mechanizm oznacza *de facto*, że to Agencja ma decydować o tym, czy dana umowa przenosząca własność nieruchomości rolnej jest korzystna z punktu widzenia kształtowania ustroju rolnego, czy też nie<sup>892</sup>. Ustawodawca nie wskazał jednak żadnych kryteriów, którymi winna kierować się Agencja przy wykonywaniu swych zadań w tym zakresie. W konsekwencji decyzje podejmowane w tej materii przez właściwe organy Agencji mają charakter dyskrejonalny i w zasadzie nie podlegają żadnej kontroli<sup>893</sup>. W przypadku prawa nabycia uregulowanego w art. 4 u.k.u.r., ogólnikowość tego przepisu była jednym z zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich zawartych w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z art. 2 oraz art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wnioskodawca podkreślił m.in., że regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie jest na tyle niedokładna i niedookreślona, że uniemożliwia precyzyjne ustalenie treści zawartej w nim normy. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak tego zarzutu i nie dopatrując się naruszenia przez ten przepis innych norm konstytucyjnych

<sup>892</sup> Z. Truskiewicz, Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), Rejent rok 2003, Nr 9, s. 65.

<sup>893</sup> K. Marciniuk, Reżim..., s. 183.

wskazanych przez wnioskodawcę, w wyroku z 18 marca 2010 r. stwierdził, że art. 4 jest zgodny z ww. przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>894</sup>. Trybunał w swoim orzeczeniu podkreślił, że jedną z dyrektyw poprawnej legislacji jest zasada określoności prawa. Określoność prawa stanowi także element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji. Jest ona również funkcjonalnie powiązana z zasadami pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego. Wymóg określoności regulacji prawnej znajduje zatem swą konstytucyjną podstawę w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można mówić o takim nagromadzeniu niejasności regulacji mechanizmu wykonania prawa nabycia, które w nadmierny sposób utrudniałyby korzystanie przez obywateli z przysługującego im prawa własności nieruchomości rolnych. Z tego też względu Trybunał Konstytucyjny uznał art. 4 u.k.u.r. za regulację o wystarczająco określonej treści, która nie narusza zasad poprawnej legislacji wynikających z art. 2 Konstytucji. Trybunał nie podzielił również zapatrywania wnioskodawcy, że mechanizm ingerencji w prawo własności nieruchomości rolnych przekracza dopuszczalny poziom nieokreśloności. W związku z tym Trybunał nie znalazł podstaw, by uznać kwestionowany przepis za regulację ingerującą w nieproporcjonalny sposób w konstytucyjnie chronione prawo własności.

Wydaje się, że brak jednoznacznych regulacji w zakresie kryteriów warunkujących skorzystanie przez Agencję Nieruchomości Rolnych z prawa pierwokupu bądź prawa nabycia wynika z faktu, iż rzeczywistym celem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego było wprowadzenie kontroli nabywania gruntów rolnych przez obywateli polskich, by móc ją stosować także wobec obywateli Unii Europejskiej. Z tego punktu widzenia nie dziwi więc, że mimo deklaracji zawartych w art. 1 ustawy, kwestia polepszenia struktury gruntowej kraju schodzi na dalszy plan.

W praktyce realizacja uprawnień przysługujących Agencji na gruncie przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego odbywa się na podstawie wytycznych, które zostały wprowadzone w drodze zarządzenia wewnętrznego

---

<sup>894</sup> Wyrok TK z 18 marca 2010 r. K 8/08, OTK-A z 2010 r. Nr 3 poz. 23, Dz. U. z 2010 r. Nr 48 poz. 287. W tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 5 u.g.n.r.SP jest niezgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych<sup>895</sup>. Zarządzenie to ma jednak jedynie charakter wewnętrzny i skierowane jest do pracowników Agencji Nieruchomości Rolnych. Ustawodawca w żadnym z przepisów nie wprowadził delegacji ustawowej do wydania dokumentu o takim charakterze. Mimo to, ze względu na praktyczne znaczenie tego dokumentu, warty jest on przeanalizowania i omówienia pokrótce przyjętych w nim rozwiązań. W załączniku do tego zarządzenia, gdzie w sposób opisowy zostały określone zasady postępowania przez oddziały terenowe Agencji w zakresie realizacji jej uprawnień wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, wskazano m.in., że „celem nabycia nieruchomości przez jednostki ANR powinno być późniejsze udostępnienie ich rolnikom indywidualnym na powiększenie gospodarstw rodzinnych”. Decyzja o skorzystaniu z tych uprawnień winna być natomiast uwarunkowana możliwością rozdysponowania nabytych nieruchomości w terminie nie dłuższym niż wymaga tego procedura przygotowania i ogłoszenia przetargu na sprzedaż.

Każda decyzja w tym zakresie winna być ponadto poprzedzona przeprowadzeniem analizy celowości nabycia nieruchomości. W analizie podstawowej brane są pod uwagę *de facto* okoliczności możliwe do ustalenia na podstawie treści zawartej umowy. Na etapie analizy rozszerzonej uwzględnia się natomiast takie okoliczności jak: 1) badanie umowy pod kątem koncentracji nieruchomości rolnych, 2) badanie lokalnego rynku nieruchomości rolnych i rozpoznanie środowiska rolników pod kątem ustalenia, czy na danym terenie występuje popyt ze strony gospodarstw rolnych, głównie rodzinnych, wskazujący na duże prawdopodobieństwo rozdysponowania nabytej nieruchomości w rozsądnym terminie, 3) uzyskanie dodatkowych informacji o nabywcy i prowadzonej przez niego działalności rolniczej. Ogólnikowość czynników wymagających analizy oraz brak obiektywnych kryteriów pozwalających na ich jednoznaczne zweryfikowanie jest zastanawiająca.

O ile dwie pierwsze okoliczności wydają się uzasadnione celami ustawy oraz racjonalnością wydatkowania środków publicznych, o tyle uwarunkowanie decyzji o skorzystaniu z dalece restrykcyjnych uprawnień ingerujących w prywatnoprawny obrót nieruchomościami od indywidualnych cech nabywcy

---

<sup>895</sup> Zarządzenie Nr 27/10 Prezesa Agencji Nieruchomości Rolnych z dnia 7 października 2010 r. w sprawie realizacji przez oddziały terenowe ANR prawa pierwokupu i prawa nabycia określonych w ustawie z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego. Treść tego zarządzenia wraz z załącznikiem dostępna jest na stronach internetowych Agencji Nieruchomości Rolnych.

nieruchomości, czy też charakteru prowadzonej przez niego działalności jest zupełnie niezrozumiałe w kontekście treści art. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Co więcej, zgodnie ze stosowanymi zasadami realizacji uprawnień Agencji wynikających z przepisów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego, w odniesieniu do niektórych nieruchomości rolnych, zwłaszcza większych obszarowo, należy uwzględnić możliwość przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych. Działania te miałyby polegać m.in. na wytypowaniu gruntów mogących służyć innym celom, np. potencjalnie atrakcyjnych względem wykorzystania nierolniczego. Jest to kolejne zalecenie, które budzi wątpliwości. Co prawda w przyjętych zasadach wskazano, że przeprowadzenie działań restrukturyzacyjnych będzie uzasadnione w sytuacjach, gdy „planowane podziały i wyłączenia gruntów nie wpłyną negatywnie na możliwość prowadzenia na nieruchomości racjonalnej produkcji rolnej”, niemniej jednak z punktu widzenia celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego określonych w jej art. 1 traktowanie tego typu okoliczności jako jednego z kryteriów branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o skorzystaniu z prawa pierwokupu bądź prawa nabycia wydaje się zupełnie niezrozumiałe. Jest to bowiem przejaw działalności inwestycyjnej. Oczywiście obecnie obowiązujące przepisy prawne nie wyłączają możliwości prowadzenia takiej działalności przez Agencję. Wydaje się jednak, że dla potrzeb takiej działalności nie powinny być wykorzystywane mechanizmy prawne, które przynajmniej w deklarowanym przez ustawodawcę założeniu miały służyć odpowiedniemu kształtowaniu ustroju rolnego. Z uwagi na daleko idącą ingerencję w prywatnoprawny obrót nieruchomościami rozwiązania te były nawet porównywane z wywłaszczeniem<sup>896</sup>. Wydaje się więc, że *de lege ferenda* w stosunku do części nieruchomości zbędnych dla potrzeb działalności rolniczej można by rozważyć zastosowanie mechanizmów prawnych analogicznych do instytucji zwrotu nieruchomości wywłaszczonej uregulowanych w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami.

#### 2.3.4 Nabywanie nieruchomości przez jednostki organizacyjne

W zakresie prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie przewidziane w art. 17 u.g.n. Zgodnie z tym

<sup>896</sup> A. Lichorowicz, Regulacja obrotu gruntami rolnymi według ustawy z 11 IV 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego na tle ustawodawstwa agrarnego Europy Zachodniej, *Studia Iuridica Agraria*, tom IV, rok 2005, s. 23.

przepisem państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej posiadają uprawnienie do nabywania odpowiednio na rzecz Skarbu Państwa i właściwej j.s.t. prawa własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości. Analogiczna regulacja jest zawarta w art. 33 u.g.n.r.SP, z tym jednak, że jej zakres przedmiotowy ograniczony jest wyłącznie do nieruchomości rolnych, a zakres podmiotowy do państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.

Odnosząc się do treści pierwszego z przywołanych wyżej przepisów, E. Gniewek wskazuje, że „oczywiste są motywy legislacyjne takiego rozstrzygnięcia”<sup>897</sup>. Jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej nie mogą przysługiwać własność i inne prawa majątkowe. Stąd też, ustawodawca przyznając możliwość nabywania na własność lub w użytkowanie wieczyste nieruchomości przez takie jednostki wyraźnie wskazał, że podmiotem nabytych praw staje się Skarb Państwa bądź właściwa j.s.t.<sup>898</sup> Treść tego przepisu nawiązuje do art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>899900</sup>.

Wydaje się, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie wynika z zastosowania kompromisowego, a przez to niejasnego modelu regulacji statusu jednostek organizacyjnych, stosując rozwiązanie pośrednie między koncepcją pełnej podmiotowości jednostek organizacyjnych a całkowitym ich podporządkowaniem w ramach wewnętrznej struktury. Z jednej strony model ten miał zapewnić autonomię organizacyjną tych jednostek, a z drugiej natomiast zapewnić kontrolę w zakresie gospodarowania nieruchomościami przez taką jednostkę<sup>901</sup>. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego istnieją podstawy do zapewnienia takiej kontroli zarówno z punktu widzenia merytorycznego (przez organ właściwy do reprezentowania publicznego właściciela takiej nieruchomości) jak i z punktu widzenia finansowo-organizacyjnego (przez organ nadzorujący daną jednostkę).

Trudności z teoretycznoprawnym uzasadnieniem dla przyznania jednostkom organizacyjnym uprawnienia do nabywania nieruchomości na

<sup>897</sup> E. Gniewek, Obrót... s. 408.

<sup>898</sup> J. Szachulowicz..., s. 30.

<sup>899</sup> Dz. U. Nr 106 poz. 493 ze zm.

<sup>900</sup> Zgodnie z tym przepisem kierownicy urzędów państwowych, w rozumieniu przepisów o pracownikach urzędów państwowych, w szczególności dyrektorzy generalni urzędów, reprezentują Skarb Państwa w odniesieniu do powierzonego im mienia i w zakresie zadań ich urzędów, określonych w odrębnych przepisach.

<sup>901</sup> A. Chelchowski, Trwały zarząd..., s. 315-316.

własność, czy w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa lub j.s.t. nie są jednak jedynymi, jakie wiążą się z tym przepisem. Do rozstrzygnięcia pozostaje m.in. w ramach jakich czynności prawnych jednostki te mogą nabywać nieruchomości w tym trybie. Ustawodawca posłużył się jedynie ogólnym sformułowaniem „nabywają”, nie określając przy tym, katalogu czynności prowadzących do tego nabycia. Przeważnie chodzi tu o umowy sprzedaży<sup>902</sup>. Ustawodawca, nie wyklucza jednak innych źródeł nabycia nieruchomości. Co więcej, biorąc pod uwagę treść art. 4 ust 3b u.g.n. zgodnie z którym, ilekroć w ustawie jest mowa o zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości lub przeniesienie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej albo oddanie jej w użytkowanie wieczyste, należy stwierdzić, że katalogu tych czynności nie ogranicza istota pojęcia „nabycie”, w znaczeniu, w jakim zostało ono użyte w art. 17 u.g.n. oraz art. 33 u.g.n.r.SP. Do rozstrzygnięcia pozostaje więc, czy a jeżeli tak, to jakie sposoby nabycia nieruchomości nie podlegają regulacji zawartej w tym przepisie.

Wydaje się, że będzie tu chodziło jedynie o sytuacje, w których nabycie nieruchomości wiąże się z zaciągnięciem przez jednostkę organizacyjną zobowiązania przekraczającego jej zakres uprawnień względem nieruchomości Skarbu Państwa. Z tego powodu wykluczyć należałoby możliwość dokonania zamiany. Jednostki organizacyjne nie posiadają bowiem kompetencji do zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub j.s.t. Umowa zamiany uwzględniająca tryb przewidziany w art. 17 u.g.n. mogłaby zostać zawarta jedynie wówczas, gdyby w ramach takiej umowy za Skarb Państwa bądź j.s.t. działała nie tylko jednostka organizacyjna posiadająca na podstawie tego przepisu uprawnienie do nabywania nieruchomości, ale także organ właściwy do reprezentowania tego podmiotu w sprawach gospodarowania nieruchomościami.

W przypadku określonym w art. 33 u.g.n.r.SP. umowa taka musiałaby zostać zawarta także przez Agencję Nieruchomości Rolnych wykonującą przysługujące Skarbowi Państwa prawo własności względem nieruchomości pozostających w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa. Podobnie sytuacja przedstawia się np. z umową darowizny z poleceniem, umową dożywocia, czy umową o zniesienie współwłasności poprzez podział nieruchomości wspólnej. Co do zasady, z uwagi na treść odpowiednich przepisów ustawy z dnia 27

---

<sup>902</sup> E. Gniewek, Obrót..., s. 407.

sierpnia 2009 r. o finansach publicznych sytuacja ta będzie wyglądała analogicznie w przypadku możliwości nabycia nieruchomości na podstawie świadczenia w miejsce wykonania (*datio in solutum*) uregulowanego w art. 453 k.c. Przepisy te w sposób szczegółowy regulują bowiem kwestię dochodzenia należności przysługujących jednostkom sektora finansów publicznych stosując przy tym odrębne mechanizmy dla należności o charakterze publicznoprawnym i należności o charakterze cywilnoprawnym.

### **3. Obrót nieruchomościami publicznymi pomiędzy podmiotami publicznymi**

#### **3.1 Podstawowe założenia dotyczące obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi**

W rozważaniach zawartych w poprzednim rozdziale niniejszej pracy zwrócono uwagę na znaczne rozbudowanie regulacji dotyczących wykonywania własności nieruchomości przez podmioty publiczne. Podkreślono przy tym, że główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest „branżowy” sposób wydzielania przez ustawodawcę poszczególnych funkcji publicznych i tworzenia branżowych instytucji zarządzających sprawami publicznymi, a nie tworzenie systemu zarządzania operacyjnego<sup>903</sup>. Co więcej, w związku z tym, że podmioty publiczne odpowiadają za realizację określonych zadań państwa, w zakresie obrotu nieruchomościami pomiędzy tymi podmiotami brak jest możliwości stosowania wyłącznie ogólnych zasad prawa cywilnego, charakterystycznych dla obrotu prywatnoprawnego. Skomplikowane relacje zarówno natury przedmiotowej jak i podmiotowej sprawiają, że w obrocie tym zachodzą istotne odrębności od tych zasad.

Kwestia ta jest szczególnie istotna w przypadku obrotu nieruchomościami publicznymi. Obecnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące obrotu nieruchomościami zachowują swoją odrębność głównie z uwagi na szczególny charakter podmiotu publicznego będącego właścicielem danej nieruchomości. Aspekt przedmiotowy, choć również mający znaczenie dla tych regulacji, znajduje się na ich marginesie. W szczególności ustawodawca nie formułuje w sposób wyraźny zasad obrotu nieruchomościami publicznymi. Zasady te nie będą jednak tożsame z zasadami obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów

---

<sup>903</sup> K. Buczyński, M. Przychodzki, Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda, Rejent, rok 2008, Nr 1, s. 12.



publicznych. Z uwagi na cel tego obrotu, jakim winna być realizacja zadań publicznych w skali ogólnej albo lokalnej<sup>904</sup>, niektóre z zasad charakterystycznych dla obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów publicznych jak np. zasada przetargowego zbywania nieruchomości, czy zasada ekwiwalentności świadczeń, nie będą miały zastosowania do obrotu nieruchomościami publicznymi. Aby uchwycić zasady zastrzeżone dla obrotu takimi nieruchomościami, koniecznym jest jednak przeanalizowanie poszczególnych form, w jakich obrót ten ma miejsce pomiędzy podmiotami publicznymi. Przedmiotem tej analizy nie będą jednak wszystkie przypadki, w jakich następuje obrót pomiędzy podmiotami publicznymi, ale jedynie te w których ze względu na szczególny charakter nieruchomości będącej przedmiotem takiego obrotu ustawodawca w sposób bezpośredni lub pośredni modyfikuje treść i skutki prawne danej czynności prawnej względem ogólnie przyjętych zasad i mechanizmów prawnych. Do ustalenia pozostaje bowiem, czy określone odrębności w tym zakresie zostały przez ustawodawcę zastosowane jedynie z uwagi na fakt, iż stronami takiego obrotu są podmioty publiczne, czy też z uwagi na fakt, iż jego przedmiotem jest nieruchomość publiczna.

Analiza poszczególnych form obrotu zostanie dokonana z uwzględnieniem skutków prawnych, jakie one wywołują. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że w przypadku obrotu pomiędzy podmiotami publicznymi, zarówno treść danej czynności prawnej jak i wywoływane przez nią skutki, mimo zastosowania cywilistycznego nazewnictwa, niejednokrotnie różnią się od mechanizmów ogólnie przyjętych w ramach prawa cywilnego. Taki zabieg ze strony ustawodawcy nie może więc przesłonić okoliczności, że użycie tych samych form prawnych obrotu nie jest jednoznaczne z tożsamością treści poszczególnych czynności o tych samych nazwach<sup>905</sup>.

Rozpoczynając analizę regulacji prawnych związanych z obrotem nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi należy poczynić dość istotne zastrzeżenie. Z punktu widzenia prawa cywilnego, podmiotami publicznymi w znaczeniu używanym w niniejszej pracy będą jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. Mówiąc więc o obrocie nieruchomościami publicznymi pomiędzy podmiotami publicznymi należy przez to rozumieć obrót dokonywany pomiędzy Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz obrót

<sup>904</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka...*, s. 24.

<sup>905</sup> J. Szachułowicz, *Gospodarka...*, s. 31.

dokonywany pomiędzy różnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Znaczne rozbudowanie regulacji dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa powoduje, że aktualnie ustawodawca powierzył wykonywanie czynności w ramach tego gospodarowania różnym organom i jednostkom organizacyjnym o różnorodnym statusie i niejednorodnych powiązaniach wewnętrznych ze Skarbem Państwa. Z punktu widzenia funkcjonalnego, nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, w stosunku do których ustawodawca przyznał kompetencje do wykonywania poszczególnych uprawnień płynących z tej własności tworzą odrębne zasoby nieruchomości. Jako obrót nieruchomościami nie może być jednak traktowane „przenoszenie” nieruchomości Skarbu Państwa pomiędzy tymi zasobami w trybie odpowiednich przepisów. Na skutek takiej czynności o charakterze technicznym nie dochodzi bowiem do przeniesienia własności nieruchomości, a jedynie do zmiany podmiotu (jednostki organizacyjnej) wykonującej uprawnienia płynące z własności przysługującej Skarbowi Państwa. W praktyce jednak może okazać się, że z uwagi na brak odpowiednich regulacji, możliwość dokonania takiej czynności jest niezwykle problematyczna. Szczegółowe rozważania w tym zakresie przekraczają jednak zakres tematyczny niniejszej pracy i jako takie zasługują na odrębne omówienie. Nie zmienia to jednak faktu, że niemalże każda z regulacji dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przewiduje określone rozwiązania w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi, w tym także pomiędzy podmiotami publicznymi i to te regulacje, jako wywołujące skutki w sferze prawa cywilnego, będą przedmiotem dalszych rozważań. Co więcej, zgodnie z ustalonym poprzedniej części niniejszej pracy zakresem zastosowania i relacjami pomiędzy poszczególnymi przepisami dotyczącymi gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, na wypadek braku uregulowania danej kwestii w ustawie szczególnej, zastosowanie co do zasady znajdą mechanizmy przewidziane w u.g.n. Stąd też rozwiązaniom zawartym w przepisach tej ustawy zostanie przyznane szczególne znaczenie.

Klasycznymi przykładami czynności prawnych prowadzących do przeniesienia własności nieruchomości jako rzeczy oznaczonej co do tożsamości są umowy zobowiązująco-rozporządzające wymienione w art. 155 § 1 k.c. Ustawodawca w przepisie tym wyraźnie wymienia umowę sprzedaży, zamiany, darowizny i umowę przekazania nieruchomości. Wskazuje przy tym, że zastrzeżony dla tych umów skutek w postaci przeniesienia własności rzeczy

oznaczonych do tożsamości wywołuje również inna umowa zobowiązująca do przeniesienia własności tych rzeczy. Katalog tych umów jest więc otwarty<sup>906</sup>. Rozważania zostaną rozpoczęte od treści czynności prawnych dokonywanych pomiędzy podmiotami publicznymi na podstawie nazwanych umów prawa cywilnego. W dalszej kolejności zostaną uwzględnione te regulacje dotyczące przeniesienia własności nieruchomości, w których ustawodawca nie określa w sposób precyzyjny, w wyniku jakiej umowy miałyby nastąpić to przeniesienie własności. Stosowane są tu różnego rodzaju terminy, takie jak „zbycie”, „nabycie”, „przekazanie” itp. Do ustalenia pozostaje więc, czy ustawodawca, posługując się tymi terminami, miał w swym założeniu zamiar stworzyć odrębny rodzaj umowy, czy też celem ustawodawcy było, aby przeniesienie własności nieruchomości nastąpiło w drodze istniejącej już umowy nazwanej, uwzględniając jedynie modyfikacje jej treści względem ogólnych zasad prawa cywilnego wynikające z przepisu szczególnego.

### 3.2 Sprzedaż i jej rodzaje

#### 3.2.1. Sprzedaż w ustawie o gospodarce nieruchomościami

Umowa sprzedaży traktowana jest jako „najpełniejsza forma rozporządzania prawem własności, w wyniku którego następuje przeniesienie prawa własności rzeczy z takim skutkiem, że nabywca uzyskuje prawo własności w takim zakresie w jakim przysługiwało ono zbywcy”<sup>907</sup>. W doktrynie podkreśla się, że w obrocie pomiędzy podmiotami administracji publicznej ustawodawca odstąpił od wyrażonej w art. 535 k.c. ekwiwalentności świadczeń<sup>908</sup>. Zwraca się bowiem uwagę, że w ramach tego obrotu zastosowano rozwiązanie pozwalające na obniżenie ceny sprzedaży nie wskazując jednocześnie skali tego obniżenia i pozostawiając na ustalenie jej swobodnemu uznaniu stron<sup>909</sup>. Na gruncie przepisów u.g.n. dotyczących obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi ustawodawca wprowadził dwa rozwiązania w zakresie sprzedaży praw do nieruchomości i ustalania ceny z tego tytułu.

Pierwsze z nich to sprzedaż za cenę obniżoną względem jej wartości rynkowej (art. 14 ust. 1 u.g.n.), drugie to sprzedaż wraz z udzieleniem bonifikaty (art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n.). Wydaje się, że skoro ustawodawca zdecydował się na

<sup>906</sup> J. Nadler, Kodeks cywilny. Komentarz pod red. E Gniewka, Warszawa 2011 s. 312.

<sup>907</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 230.

<sup>908</sup> J. Szachulowicz, Gospodarka..., s. 39-40, Tenże, Własność publiczna, s. 174.

<sup>909</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 231, J. Szachulowicz, Gospodarka..., s. 40, Tenże, Własność publiczna, s. 174-175.

odmienne uregulowanie tych dwóch kwestii w odrębnych przepisach, to instytucji tych nie można ze sobą łączyć i traktować jako jednej i tej samej<sup>910</sup>. Wzajemna relacja tych przepisów powoduje jednak trudności interpretacyjne, czego wyrazem są m.in. rozbieżne rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego. W wyroku z 17 września 2010 r. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż w przepisach u.g.n. brak jest wystarczających podstaw do tego aby wprowadzać rozróżnienie na dwa odrębne tryby sprzedaży w drodze bezprzetargowej, tj.: sprzedaż po cenie obniżonej ustalonej w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą (art. 14 ust. 1) oraz sprzedaż po cenie z bonifikatą (art. 68 ust. 1)<sup>911</sup>. Przyjęcie takiego stanowiska wiązałoby się z tym, że zawarcie umowy sprzedaży na warunkach określonych w art. 14 ust. 1 wywoływałoby takie same skutki prawne, jak udzielenie bonifikaty, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. Odmienny pogląd został zaprezentowany w wyroku Sądu Najwyższego z 16 lutego 2012 r. W wyroku tym Sąd Najwyższy stwierdził, że bezprzetargowa sprzedaż nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego za cenę niższą od jej wartości rynkowej, na podstawie art. 14 ust. 1 u.g.n. nie wywołuje tych samych konsekwencji prawnych, jak sprzedaż nieruchomości z zastosowaniem bonifikaty od ceny, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. Wymienione przepisy (art. 14 ust. 1 oraz art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n.) regulują bowiem dwie instytucje dotyczące bezprzetargowej sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego<sup>912</sup>. Stanowisko zaprezentowane w tym wyroku zasługuje na pełną aprobatę. Trafnie Sąd Najwyższy zauważył bowiem, że mimo podobieństwa omawianych regulacji występują między nimi także istotne różnice. Sprzedaż za cenę niższą od jej wartości rynkowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n., jest instytucją przewidzianą wyłącznie w odniesieniu do sprzedaży nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego. Jej istota polega na odstępianiu od zasady ekwiwalentności świadczeń przez możliwość sprzedaży nieruchomości poniżej ceny, która co do zasady, wynikającej z art. 67

<sup>910</sup> Wydaje się, że za takim stanowiskiem opowiada się E. Gniewiek, który po przeprowadzeniu analizy charakteru prawnego umowy sprzedaży za obniżoną cenę uregulowanej w art. 14 ust. 1 u.g.n. wskazuje dodatkowo na możliwość stosowania bonifikaty od ustalonej ceny. Zob. E. Gniewiek, *Obrót...* s. 345-346. Odmienne G. Bieniek, który stwierdza, że sprzedaż za obniżoną cenę w trybie art. 14 ust. 1 u.g.n. jest rodzajem bonifikaty, o której stanowi art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. G. Bieniek, M. Gdesz (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 449. W podobnym tonie wypowiada się M. Wolanin (w:) M. Wolanin, *Ustawa...*, s. 134. Na problem ten, nie wskazując jego rozstrzygnięcia, zwraca uwagę także M. Stańko (w:) J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008 s. 127.

<sup>911</sup> Zob. wyrok SN z 17 września 2010 r. sygn. akt II CSK 146/10, LEX nr 918508.

<sup>912</sup> Zob. wyrok SN z 16 lutego 2012 r. sygn. akt IV CSK 260/11, LEX nr 1212824.

ust. 3 w zw. z art. 67 ust. 1 ust. 1 u.g.n., nie powinna być niższa od wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę. Poza możliwością odejścia od zasady ekwiwalentności świadczeń, w przypadku sprzedaży nieruchomości za cenę obniżoną, z art. 14 ust. 1 u.g.n. nie wynikają żadne inne konsekwencje prawne, w szczególności roszczenie sprzedawcy wobec nabywcy nieruchomości o dopłatę wartości obniżonej ceny w razie zbycia tej nieruchomości.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja sprzedaży nieruchomości wraz z udzieleniem bonifikaty. Warunki udzielenia bonifikaty mogą bowiem zostać bardzo precyzyjnie określone<sup>913</sup>. Jeżeli natomiast nabywca dokona zbycia nieruchomości lub wykorzysta ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, wówczas zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n. jest on zobowiązany na żądanie właściwego organu do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Taki mechanizm nie występuje w przypadku sprzedaży nieruchomości za obniżoną cenę. W szczególności żaden przepis nie daje podstawy do określenia warunków na jakich zostaje zastosowana dana obniżka. Mimo że w praktyce dla zastosowania obniżki, o której mowa w art. 14 ust. 1 u.g.n. decydujące znaczenie będą miały aspekty przedmiotowe, to z punktu widzenia formalnego jedyną przesłanką warunkującą dopuszczalność takiego rozwiązania jest spełnienie kryterium podmiotowego, a zatem zawarcia umowy sprzedaży pomiędzy Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego, bądź pomiędzy tymi jednostkami. Ze względu na charakter i rodzaj zadań Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, jak również tryb wyrażania zgody na sprzedaż za obniżoną cenę (art. 14 ust. 5 u.g.n.) nie istnieje przy tym niebezpieczeństwo wykorzystania instytucji przewidzianej w art. 14 ust. 1 u.g.n. do osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści majątkowych kosztem majątku podmiotu zbywającego nieruchomość. Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia również fakt, że jeżeli sprzedaż nieruchomości za obniżoną cenę miałaby wywoływać te same skutki, co sprzedaż za cenę z bonifikatą, która w swym założeniu nie jest instytucją ograniczoną podmiotowo jedynie do Skarbu Państwa i j.s.t., niezrozumiałe byłoby wyodrębnianie przez ustawodawcę w art. 14

<sup>913</sup> Zgodnie z art. 68 ust. 1 udzielenie bonifikaty w przypadku nieruchomości Skarbu Państwa następuje na podstawie zarządzenia wojewody, natomiast w przypadku j.s.t. Na podstawie uchwały organu stanowiącego danej j.s.t. Zgodnie natomiast z art. 68 ust. 1b u.g.n. w takim zarządzeniu albo uchwale określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych.

ust. 1 u.g.n. nieekwiwalentnej umowy sprzedaży za obniżoną cenę pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego.

Przyjęcie, że przewidziana w art. 14 ust. 1 u.g.n. instytucja sprzedaży nieruchomości za cenę obniżoną nie wywiera skutków sprzedaży z bonifikatą od ceny, oznacza, że Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego mogą wybrać - odpowiednią do przyczyn zbycia nieruchomości oraz zamierzonego celu umowy - podstawę jej zawarcia. Tylko w przypadku wyboru sprzedaży z bonifikatą od ceny nabywca nieruchomości musi liczyć się z koniecznością zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty w razie jej zbycia w okresie wskazanym przez ustawodawcę. Zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości na podstawie art. 68 ust. 1 u.g.n. będzie więc uzasadnione wówczas, gdy przyczyną sprzedaży nieruchomości jest szczególny cel, którego osiągnięcie wyłącza zasadność zbycia tej nieruchomości w okresie karencji.

Na gruncie przedstawionych wyżej rozważań można bronić tezy, zgodnie z którą „sprzedaż nieruchomości za cenę niższą niż jej wartość rynkowa” ma swoiste znaczenie w świetle przepisów u.g.n.<sup>914</sup> Jako taka nie może być zatem traktowana jako instytucja tożsama do sprzedaży uregulowanej w art. 535 k.c. Stąd też nie zachodzi ryzyko, że dokonana w tym trybie sprzedaż za przysłowiową złotówkę zostanie potraktowana jako czynność pozorna, w istocie której miałoby chodzić o umowę darowizny<sup>915</sup>. Dopuszczalność darmego rozporządzania nieruchomościami pomiędzy Skarbem Państwa i j.s.t. nie budzi żadnych wątpliwości. Stąd też zdaniem E. Gniewka nie zachodzi konieczność skrywania tego pod pozorem sprzedaży za symboliczną cenę. Autor ten podkreśla również, że pod pozorem sprzedaży za obniżoną cenę nie można także skrywać czynności mieszanej, obejmującej swą treścią zarówno elementy sprzedaży jak i elementy darowizny. Z tego też względu, ilekroć według obiektywnego wskaźnika wartości przeważa element rozporządzenia darmego, zdaniem E. Gniewka należy dochować wymagań właściwych dla reżimu darowizny<sup>916</sup>. Wydaje się jednak, że takie stanowisko jest zbyt restrykcyjne. Z umową darowizny w ujęciu u.g.n. wiązą się bowiem dodatkowe warunki dla obdarowanego w postaci obowiązku wykorzystywania nieruchomości zgodnie z celem darowizny. Co więcej, cel

<sup>914</sup> G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 175.

<sup>915</sup> W doktrynie, nie analizując odrębności uregulowania zawartego w art. 14 ust. 1 u.g.n. zwraca się uwagę, że należy w odpowiedni sposób ważyć dolną granicę obniżki ceny, aby nie doprowadzić do pozornej umowy sprzedaży skrywającej umowę darowizny. Zob. W. Szydło, Reprezentacja..., s. 231, J. Szachulowicz, Gospodarka..., s. 41, Tenże, Własność publiczna, s. 175.

<sup>916</sup> E. Gniewek, Obrót..., s. 345.

darowizny musi być realizowany bezpośrednio przez obdarowanego. W związku z tym co do zasady brak jest możliwości zbycia takiej nieruchomości. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel, darowizna podlega natomiast odwołaniu. Wydaje się, że z uwagi na specyfikę obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi należałoby dopuścić możliwość sprzedaży nawet za cenę obniżoną, jako swoistego trybu zawarcia umowy, odrębnego od regulacji dotyczących umowy sprzedaży w jej ujęciu kodeksowym i wolnym od zastrzeżeń związanych z darowizną. Gdyby intencją ustawodawcy było, aby cena sprzedaży nie mogła zostać obniżona poniżej 50% wartości rynkowej nieruchomości, a zatem do poziomu, w którym przeważa element rozporządzenia darmego, to biorąc pod uwagę instrumentalny charakter wielu przepisów zawartych w u.g.n., takie zastrzeżenie z pewnością zostałoby zamieszczone.

Nieco odmiennie przedstawia się sytuacja sprzedaży z jednoczesnym udzieleniem bonifikaty na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 5 u.g.n. Otóż wydaje się, że w przypadku takiej sprzedaży nie można mówić o dokonywaniu czynności pozornej, czy też czynności mieszanej, zawierającej zarówno elementy umowy sprzedaży jak i elementy umowy darowizny. Umowa sprzedaży ma w takiej sytuacji charakter klasyczny, uregulowany w art. 535 k.c. Spełnia ona bowiem wszelkie wzorce zastrzeżone dla umowy sprzedaży wynikające z tego przepisu, a przy tym ma ona charakter ekwiwalentny. Zawarcie umowy sprzedaży i udzielenie bonifikaty to w swym założeniu odrębne czynności, o innym charakterze prawnym. Tradycyjnie przyjmuje się bowiem, że umowa sprzedaży ma charakter konsensualny, odpłatny, dwustronnie zobowiązujący i wzajemny<sup>917</sup>. Udzielenie bonifikaty ma natomiast charakter indywidualny<sup>918</sup>, a o jej zastosowaniu i wysokości decyduje wyłącznie właściwy organ działający za podmiot publiczny<sup>919</sup>. W konkretnym przypadku, ze względu na wzajemne powiązania w jakich pozostają strony danego stosunku prawnego obydwie te kwestie są ze sobą ściśle związane, a samo udzielenie bonifikaty znajduje wyraz w zawartej umowie. O ile bowiem można sprzedać nieruchomość nie udzielając bonifikaty, o tyle udzielenie bonifikaty w sytuacji, gdy nie dochodzi do sprzedaży nieruchomości jest bezprzedmiotowe. Jak już wyżej wskazano, z udzieleniem bonifikaty, w przeciwieństwie do sprzedaży nieruchomości za cenę obniżoną, wiąże się możliwość kontrolowania sposobu

<sup>917</sup> J. Jezioro, Kodeks..., s. 980.

<sup>918</sup> G. Bieniek, M. Gdesz (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 445.

<sup>919</sup> E. Gniewek, Obrót..., s. 433.

wykorzystywania nieruchomości oraz wystąpienia przez sprzedawcę z roszczeniem o zwrot udzielonej bonifikaty jeżeli w terminie wskazanym w art. 68 ust. 2 u.g.n. nabywca nieruchomości ją zbył lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty. Spośród negatywnych przesłanek żądania zwrotu bonifikaty wskazanych w art. 68 ust. 2a u.g.n., w ramach obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi można rozpatrywać jedynie zbycie nieruchomości pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego oraz zbycia nieruchomości pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa. Pozostałe przesłanki wskazane w tym przepisie będą dotyczyły jedynie sytuacji, w których sprzedaż nieruchomości wraz z udzieleniem bonifikaty została dokonana na rzecz osoby fizycznej, bądź jej przedmiotem był lokal mieszkalny.

Ani w przypadku sprzedaży za cenę obniżoną, ani też w przypadku sprzedaży z jednoczesnym udzieleniem bonifikaty ustawodawca nie daje żadnych wytycznych w zakresie ustalania skali obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości, czy wysokości udzielonej bonifikaty. W doktrynie zwraca się uwagę, że obniżenie wskaźnika ceny nie wynika wyłącznie z przesłanek podmiotowych. Podkreśla się, że występują tu także czynniki obiektywne, takie jak stan fizyczny nieruchomości, jej położenie, przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dotychczasowe funkcje nieruchomości, a także jej przydatność do realizacji celów publicznych. Nie bez znaczenia jest także kondycja finansowa stron uczestniczących w transakcji oraz pilność i doniosłość zaspokojenia potrzeb publicznych w skali krajowej czy lokalnej<sup>920</sup>. O ile przyjęcie w praktyce takich kryteriów przy ustalaniu skali obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości, czy wysokości udzielonej bonifikaty należy potraktować za w pełni uzasadnione, to jednak na gruncie aktualnego stanu prawnego brak jest możliwości przyznania takim kryteriom znaczenia prawnego. Nie zostały one bowiem sformułowane w żadnym przepisie, a ustawodawca w regulacjach dotyczących tych kwestii wskazuje jedynie na przesłanki natury podmiotowej. W istocie zatem możliwość udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży nieruchomości w przypadku, gdy nabywcą jest Skarb Państwa albo j.s.t. wynika z faktu realizacji przez te podmioty zadań publicznych<sup>921</sup>. W przypadku bonifikaty jej udzielenie następuje na podstawie czy to zarządzenia wojewody czy też uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, w których zgodnie z art. 68 ust. 1b u.g.n. winny zostać określone

<sup>920</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka...*, s. 40, Tenże, *Własność publiczna*, s. 175, W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 231.

<sup>921</sup> A. Prusaczyk (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa...* s. 297.



w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Taki akt może mieć zarówno charakter indywidualny jak i generalny<sup>922</sup>. W ramach tak ustalonych warunków istnieje zatem możliwość uwzględnienia stawianych w doktrynie postulatów dotyczących kryteriów warunkujących udzielenie bonifikaty.

### 3.2.2. Szczególny przypadek sprzedaży w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Szczególny przypadek sprzedaży nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz j.s.t. został uregulowany w art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tym przepisem Wojskowa Agencja Mieszkaniowa gospodaruje powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa w szczególności przez sprzedaż jednostkom samorządu terytorialnego, a także samorządowym jednostkom organizacyjnym, na ich wniosek, nieruchomości lub ich części stanowiących przedmiot najmu przez te podmioty, jeżeli nieodpłatne przekazanie, o którym mowa w pkt 3, jest ekonomicznie nieuzasadnione. Przepis ten został dodany w wyniku nowelizacji ustawy, która weszła w życie 1 lipca 2010 r.<sup>923</sup>. Zgodnie z zamierzeniami projektodawcy, przepis ten miał umożliwić Wojskowej Agencji Mieszkaniowej sprzedaż jednostkom samorządu oraz samorządowym jednostkom organizacyjnym budynków i lokali mieszkalnych, które stanowią przedmiot najmu przez te podmioty. Konieczność przyjęcia takiego rozwiązania miałaby być uzasadniona tym, że gospodarkę lokalową prowadzą same gminy lub często samorządowe jednostki organizacyjne utworzone przez gminę. Zdaniem projektodawcy, umożliwienie sprzedaży lokali dotychczas wynajmowanych na ich rzecz wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym i umożliwi zbycie zbędnego zasobu mieszkaniowego. Projektodawca zastrzegł jednak, że zbycie tego typu zasobu musi być poprzedzone wnikliwą analizą, co do aktualnych i przyszłych potrzeb dla zakwaterowania żołnierzy zawodowych w danej miejscowości i miejscowości pobliskiej. Podkreślił przy tym, że w analizie należy uwzględnić również wymiar ekonomiczny pozostawienia zasobu w wynajmie albo jego sprzedaż<sup>924</sup>.

<sup>922</sup> G. Bieniek, M. Gdesz (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 445.

<sup>923</sup> Nowelizacja ta została dokonana na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. Nr 28 poz. 143)

<sup>924</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1945 Sejmu RP VI kadencji).

Przedstawione powyżej uzasadnienie dokonanej nowelizacji mogłoby zostać zaakceptowane, gdyby w odniesieniu do nieruchomości spełniających dyspozycję dodanego przepisu przed jego wejściem w życie funkcjonowało wyłączenie z cywilnoprawnego obrotu. Żaden przepis takiego wyłączenia jednak nie wprowadzał. O jakichkolwiek ograniczeniach można było mówić jedynie w odniesieniu do lokali mieszkalnych. W art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie nowelizacji na podstawie której został dodany analizowany przepis, wskazano bowiem, że sprzedaż lokali mieszkalnych następuje na zasadach określonych w rozdziale 6 ustawy. Zawarte tam przepisy dotyczą sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz osób zajmujących te lokale na podstawie tytułu prawnego ustanowionego w drodze decyzji administracyjnej albo umowy najmu na czas nieoznaczony. Co więcej, do momentu wejścia w życie omawianej nowelizacji lokale mieszkalne były wyłączone spod regulacji zawartej w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy, który zawiera generalne uprawnienie Agencji do sprzedaży nieruchomości. Systematyka tych przepisów, w brzmieniu obowiązującym przed dokonaniem nowelizacji wskazuje, że zasiedlone lokale mieszkalne mogły być sprzedawane jedynie na rzecz osób wymienionych spełniających warunki określone w art. 56 ustawy. Jest to o tyle istotne, że art. 55 ustawy wprowadza rygor nieważności dla czynności prowadzących do zbycia<sup>925</sup> lokalu mieszkalnego pozostającego w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na zasadach innych niż określone w ustawie.

Art. 17 ust. 1 pkt 7 ustawy w swym założeniu ma pełnić rolę komplementarną do regulacji dotyczącej nieodpłatnego przekazania nieruchomości uregulowanego w art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy. Jego treść wskazuje bowiem, że rozstrzygając kwestię przeniesienia prawa własności przez Skarb Państwa na rzecz j.s.t. bądź samorządowej jednostki organizacyjnej, którego przedmiotem miałyby być nieruchomość lub jej część stanowiąca przedmiot najmu tych podmiotów, w pierwszej kolejności należy rozważyć czy z punktu widzenia ekonomicznego zasadnym jest ich nieodpłatne przekazanie, o którym mowa w pkt 3. Ustawodawca nie wskazał przy tym kryteriów, na podstawie których taka analiza miałyby zostać przeprowadzone. Co więcej, przepisy te zawierają szereg nieścisłości, które w znacznym stopniu mogą utrudniać ich praktyczne

---

<sup>925</sup> Przyjmując, że zgodnie z art. 4 pkt 3b u.g.n. pod pojęciem zbywania należy rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości, przepis ten będzie obejmował wszelkie czynności prawne prowadzące do przeniesienia prawa własności lokalu mieszkalnego, czy też spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkanego.

zastosowanie. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie rozstrzyga, czy nieodpłatne przekazanie, o którym mowa w pkt 3 miałyby nastąpić na podstawie umowy darowizny, umowy przekazania nieruchomości, o której mowa w art. 902<sup>1</sup> k.c., czy też na podstawie innej nieznanej przepisom k.c. umowy nieodpłatnego przekazania. Wydaje się że z punktu widzenia systemowego należałoby się opowiedzieć za przyjęciem trzeciego stanowiska. Co więcej, ustawodawca w pkt 3 jako podmioty, na rzecz których dopuszczalne jest nieodpłatne przekazanie nieruchomości gruntowych, budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury wskazuje jedynie jednostki samorządu terytorialnego, podczas gdy w pkt 7 wymienia dodatkowo samorządowe jednostki organizacyjne. Przyjęcie takiego rozwiązania jest o tyle zaskakujące, że sprzedaż nieruchomości na rzecz tych jednostek może nastąpić gdy nie jest uzasadnione przekazanie im nieruchomości nieodpłatnie. Wobec pominięcia przez ustawodawcę w pkt 3 samorządowych jednostek organizacyjnych możliwość nieodpłatnego przekazania im nieruchomości jest dyskusyjna.

Zaskakujący jest także sposób, w jaki w pkt 3 został określony przedmiot nieodpłatnego przekazania. Miałyby ono dotyczyć nie tylko nieruchomości gruntowych, ale także budynków i lokali oraz budowli i urządzeń infrastruktury technicznej. Nie zostało przy tym rozstrzygnięte, czy te budynki, lokale, budowle i urządzenia infrastruktury mają stanowić odrębny od gruntu przedmiot własności i jako takie mają być przedmiotem samodzielnego obrotu. Jeżeli tak, to zakres zastosowania tego przepisu w odniesieniu do takich obiektów byłby niezwykle ograniczony. W polskim systemie prawnym obowiązuje bowiem zasada *superficies solo cedit*, a co za tym idzie, za wyjątkiem sytuacji przewidzianych w przepisach szczególnych, budynki i urządzenia trwale z gruntem związane stanowią jego część składową i jako takie dzielą los prawny gruntu i nie mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu. Ustawodawca nie rozstrzyga również, co należy rozumieć pod pojęciem „samorządowej jednostki organizacyjnej”, które zostało użyte w pkt 7.

Wydaje się, że ustawodawca nie utożsamia tego pojęcia jedynie z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, gdyż w dalszych regulacjach zawartych w przepisach analizowanej ustawy posługuje się tym drugim określeniem. Co więcej, z uwagi na fakt, iż regulacja zawarta w art. 17 ust. 1 pkt 7 dotyczy umowy sprzedaży, a zatem czynności prawnej w wyniku której dochodzi do przeniesienia prawa własności nieruchomości, domniemywać można że ustawodawca w tym przepisie chciał

zamieścić regulację dotyczącą samorządowych osób prawnych<sup>926</sup>. Jak już wielokrotnie podkreślano w dotychczasowych rozważaniach, w stosunkach cywilnoprawnych jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej nie mogą być samodzielными podmiotami jakiegokolwiek prawa, w tym w szczególności prawa własności nieruchomości. Trudno również znaleźć uzasadnienie, z jakich względów ustawodawca w przywołanym wyżej przepisie postanowił umożliwić sprzedaż nieruchomości lub jej części w sytuacji gdy jest ona przedmiotem najmu jednostki samorządu terytorialnego bądź samorządowej jednostki organizacyjnej jako potencjalnego nabywcy nieruchomości. Z pewnością nie mogło tu chodzić o wyłączenie przetargowego trybu zbycia nieruchomości. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 analizowanej ustawy Wojskowa Agencja Mieszkaniowa gospodaruje nieruchomościami zgodnie z przepisami u.g.n. W art. 37 ust. 2 pkt 2 u.g.n. zostało natomiast wyraźnie wskazane, że nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej jeżeli zbycie następuje między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego. Dyskusyjne jest także, dlaczego ustawodawca ograniczył się jedynie do wskazania umowy najmu jako tytułu uprawniającego do ewentualnego nabycia prawa własności nieruchomości na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 7. Bez żadnego merytorycznego uzasadnienia pominięte tu zostały wszelkie inne prawnorzeczowe i obligacyjne tytuły, na podstawie których jednostka samorządu terytorialnego może korzystać z nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa pozostającej w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Przedstawiona regulacja jest przykładem rozwiązania, w którym brak precyzji w posługiwaniu się aparatem pojęciowym oraz brak konsekwencji w stosowaniu określonych rozwiązań powoduje, że treść przepisu nie niesie za sobą praktycznie żadnej wartości normatywnej. Poprzez odesłanie do przepisów u.g.n. ustawodawca dał jednoznaczny wyraz temu, iż nieruchomości Skarbu Państwa pozostające w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej mogą być przedmiotem różnorodnych form obrotu. Wydaje się, że regulacja zawarta w art. 17 ust. 1 pkt 7 nie wyłącza zastosowania przepisów u.g.n. w zakresie sprzedaży nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz j.s.t. Nie reguluje ona bowiem w sposób kompleksowy tego zagadnienia. Jeżeli głównym celem tego przepisu

<sup>926</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 9a u.g.n. samorządową osobą prawną jest osoba prawna powoływana lub tworzona przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Definicja ta nie jest jednak uniwersalna dla całego systemu prawnego. Zob. szerzej w S. Czarnow, Samorządowe osoby prawne - perspektywa nowej regulacji, Samorząd Terytorialny rok 2009, Nr 7-8, J. Jagoda, Samorządowe osoby prawne, Samorząd Terytorialny rok 2009, Nr 1-2.

było umożliwienie sprzedaży zasiedlonych lokali mieszkalnych na rzecz osób innych niż wymienione w art. 56 ustawy, to ten sam efekt można było osiągnąć w zdecydowanie prostszy i budzący mniej wątpliwości sposób. Obecnie, biorąc pod uwagę pozostałe zmiany jakie zostały dokonane w wyniku nowelizacji wprowadzającej tę regulację, mimo zakazu wykładni *per non est* trudno znaleźć jej jakikolwiek sens normatywny. W swym założeniu „dopuszcza” ona dokonanie określonej czynności prawnej, której dopuszczalność nie mogłaby budzić żadnych wątpliwości nawet w sytuacji, gdyby tego przepisu w ogóle nie było. Z punktu widzenia przejrzystości całej ustawy i zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa jest to regulacja niezwykle szkodliwa. W związku z tym *de lege ferenda* należałoby postulować jej wyeliminowanie z porządku prawnego.

### 3.3. Zamiana

Ustawodawca w art. 14 ust. 3 i 4 u.g.n. uregulował kwestię zamiany pomiędzy podmiotami publicznymi. W art. 14 ust. 3 u.g.n. zostały określone zasady dotyczące zamiany, której przedmiotem po obu stronach jest prawo własności nieruchomości. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że zamiana między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami, może nastąpić bez obowiązku dokonywania dopłat w przypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości. W art. 14 ust. 4 u.g.n. ustawodawca potwierdził, że zasadę tą stosuje się także, w przypadku, gdy przedmiotem zamiany dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami jest prawo własności nieruchomości na prawo użytkowania wieczystego, a także gdy przedmiotem zamiany po obu stronach są prawa użytkowania wieczystego. Celem tych przepisów jest ułatwienie wewnętrznych – pomiędzy sektorami skarbowej i samorządowej własności publicznej – zamian różnorodnych praw do nieruchomości pomiędzy podmiotami publicznymi<sup>927</sup>. Głównym powodem dla którego taka regulacja została wprowadzona była chęć zachowania niepieniężnego charakteru tej czynności prawnej. W doktrynie zwraca się uwagę, że ma to oczywisty związek z faktem, iż przedmiot zamiany powinien służyć interesom publicznym a nie partykularnym interesom stron stosunku zamiany<sup>928</sup>. Zdaniem E. Gniewka bezpośrednią konsekwencją braku obowiązku

<sup>927</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 352.

<sup>928</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...* s. 240, J. Szachulowicz, *Gospodarka...* s. 46.

dokonywania dopłat jest przyjęcie przez ustawodawcę konstrukcji prawnej *negotium mixtum cum donatione*<sup>929</sup>. Treść przywołanych wyżej przepisów ma istotne znaczenie nie tyle z uwagi na regulacje kodeksowe, związane z umową zamiany, ale z uwagi na ogólne zasady dotyczące gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów publicznych. Jedną z naczelných zasad w tym zakresie jest zasada ekwiwalentności, czego wyrazem jest treść art. 15 ust. 1 u.g.n. Przepis ten zastrzega obowiązkową dopłatę w przypadku, gdy wartość nieruchomości zamienianych pomiędzy Skarbem Państwa lub j.s.t. a osobami fizycznymi lub prawnymi nie jest równa. Co więcej, w orzecznictwie sądowym zwraca się uwagę, że konieczność zachowania nie tylko ekwiwalentności, ale równowartości świadczeń wynika z art. 14 ust. 3 in fine. Podkreśla się przy tym, że badanie ekwiwalentności świadczeń dopuszcza w pewnym zakresie subiektywną ocenę, czy świadczenia odpowiadają sobie wzajemnie. Z brzmienia przywołanej wyżej normy wynika, że w wypadku umowy zamiany stanem założonym jest równa wartość zamienianych nieruchomości. Dopiero zastosowanie tego przepisu umożliwia zawarcie umowy "bez obowiązku dokonania dopłat w wypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości". W wypadku nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i j.s.t. ustawodawca wykluczył więc możliwość swobodnego, subiektywnego stwierdzenia, że mimo nierównej wartości nieruchomości mogą być przedmiotem zamiany<sup>930</sup>.

Klasyczna, cywilnoprawna konstrukcja umowy zamiany odbiega od rozwiązania przyjętego u.g.n. Żaden przepis k.c. nie wskazuje bowiem, że umowa zamiany winna mieć charakter w pełni ekwiwalentny. Z treści art. 603 k.c. wynika, że w celu zawarcia umowy strony muszą uzgodnić jedynie przedmiot zamiany<sup>931</sup>. W związku z tym należy stwierdzić, że ekwiwalentność nie stanowi cechy konstytutywnej umowy wzajemnej, w tym i zamiany. W literaturze podkreśla się, że zgodnym zamiarem stron umowy jest wymiana ekwiwalentnych świadczeń i według subiektywnej oceny kontrahentów ich świadczenia są równowartościowe<sup>932</sup>. W przypadku umowy zamiany ekwiwalentem utraconego prawa do rzeczy nie jest jego cena, ale prawo do innej rzeczy<sup>933</sup>. Do elementów przedmiotowo istotnych tej

<sup>929</sup> E. Gniewek, Obrót.... s. 354, W. Szydło, Reprezentacja... s. 240.

<sup>930</sup> Zob. uchwała SN z dnia 20 października 2010 r., III CZP 70/10, LEX nr 604068.

<sup>931</sup> J. Jezioro, Kodeks..., s. 1084.

<sup>932</sup> Zob. A. Olejniczak, System Prawa Prywatnego pod red. J. Rajskiego, Warszawa 2011, s. 273 i cyt. tam literatura.

<sup>933</sup> Względnie inne zbywalne prawo do tej samej rzeczy. Przykładem takiej sytuacji może być zamiana dokonywana pomiędzy Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego,

umowy nie należy zatem określić dopłaty. Co więcej, w doktrynie można spotkać się ze stanowiskiem, że wszelkie dopłaty w transakcji zamiennej powodują, że będzie ona kwalifikowana jako umowa nienazwana<sup>934</sup>. Dopuszcza się także sklasyfikowanie takiej umowy jako umowy mieszanej<sup>935</sup>. Przy takim założeniu art. 14 ust. 3 i 4 u.g.n. należy uznać za zbędny. Dopuszczalność zamiany w obrocie pomiędzy podmiotami publicznymi wynika bowiem z ogólnych zasad prawa cywilnego. Z istoty umowy zamiany wynika natomiast, że winna ona nastąpić bez jakichkolwiek dopłat. W związku z tym, nawet w sytuacji znacznej różnicy wartości rynkowych przedmiotów zamiany dokonywanej w sposób określony w art. 14 ust. 3 i 4 u.g.n. brak jest podstaw do klasyfikowania takiej czynności prawnej jako konstrukcji prawnej *negotium mixtum cum donatione*. Z oczywistych względów, na podstawie ogólnie obowiązujących zasad prawa cywilnego także pomiędzy podmiotami publicznymi istnieje możliwość zawarcia umowy łączącej cechy umowy zamiany i umowy darowizny (*negotium mixtum cum donatione*) jak również umowy łączącej cechy umowy zamiany i umowy sprzedaży.

### 3.4. Darowizna i inne formy nieodpłatnego przekazywania nieruchomości pomiędzy podmiotami publicznymi

#### 3.4.1. Nieodpłatne przekazanie nieruchomości przez Skarb Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w drodze decyzji administracyjnej

Z punktu widzenia istoty nieruchomości publicznych nieodpłatne formy przeniesienia praw do takich nieruchomości pomiędzy podmiotami publicznymi mają szczególnie doniosłe znaczenie. To one w sposób najpełniejszy oddają możliwość współdziałania poszczególnych podmiotów publicznych w procesie

---

której przedmiotem byłoby prawo własności i prawo użytkowania wieczystego tej samej nieruchomości. Dopuszczalność dokonania takiej czynności prawnej może jednak budzić wątpliwości, chociażby z uwagi na fakt, iż do przeniesienia użytkowania wieczystego wymagany jest konstytutywny wpis do księgi wieczystej, natomiast przeniesienie własności nie wymaga wpisu do księgi wieczystej. W takim przypadku doszłoby zatem do sytuacji, w której z uwagi na zawieszony skutek w odniesieniu do przeniesienia użytkowania wieczystego, w jednym ręku zostałyby skupione prawo własności i prawo użytkowania wieczystego. Taki stan co do zasady winien prowadzić do wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego na skutek konfuzji.

<sup>934</sup> A. Olejniczak, System Prawa Prywatnego pod red. J. Rąbskiego, Warszawa 2011, s. 273.

<sup>935</sup> Cz. Żuławska (w:) G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, Cz. Żuławska, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom 2, Warszawa 2011, s. 159. Odmiennie M. Safijan (w:) Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450-1088 pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2011, s. 381. Autor ten stwierdza, że „dopłata przez jedną ze stron świadczenia, wynikająca z różnicy wartości rzeczy będących przedmiotem zamiany, nie zmienia charakteru umowy, chyba że de facto ma ona ze względu na swą wartość (przeważającą znacząco wartość rzeczy świadczonej) charakter ceny jak w umowie sprzedaży”.

realizowania zadań publicznych. O ile w okresie funkcjonowania jednolitej własności państwowej jakiegokolwiek regulacje w tym zakresie były zbędne, gdyż przekazywanie nieruchomości pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za realizację zadań państwowych następowało na podstawie mechanizmów administracyjnoprawnych, o tyle wraz z reaktywacją samorządu terytorialnego, problematyka ta zyskała nowe znaczenie. Zgodnie z przyjętymi założeniami ustrojowymi jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w odrębną osobowość prawną. Zarówno więc obrót pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a Skarbem Państwa, a także obrót pomiędzy tymi jednostkami nie może być już regulowany przy dominującym znaczeniu mechanizmów prawnoadministracyjnych. Nie oznacza to jednak, że mechanizmy takie całkowicie przestały funkcjonować. Już z pobieżnej analizy przepisów dotyczących nabywania mienia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wynika, że mechanizmy prawnoadministracyjne w dalszym ciągu odgrywają dość istotną rolę. Ich zakres jest jednak ograniczony do jednostkowych sytuacji i odnosi się albo do procesu tworzenia j.s.t. i przekazywania im mienia Skarbu Państwa niezbędnego do realizacji ich zadań, albo też do sytuacji w której następuje zmiana granic administracyjnych poszczególnych j.s.t. W tym pierwszym aspekcie należy wyodrębnić dwa przypadki. W pierwszym z nich nabycie mienia przez j.s.t. następuje z mocy prawa wg stanu na dzień utworzenia j.s.t. danego szczebla<sup>936</sup>, a wydawana decyzja ma charakter deklaratoryjny<sup>937</sup>. W drugim z kolei nabycie mienia następuje na podstawie aktu przekazania, tj. decyzji administracyjnej o charakterze konstytutywnym, która dodatkowo w przypadku gmin i powiatów jest wydawana z uwzględnieniem uznania administracyjnego. Regulacje przewidujące takie rozwiązania miały w swym założeniu być ograniczone czasowo. Ich wprowadzenie miało bowiem ścisły związek z reformami ustrojowymi i administracyjnymi kraju i były one konieczne do dostosowania istniejących stosunków własnościowych do realiów ukształtowanych na podstawie tych reform.

Wraz z upływem czasu od przeprowadzenia tych reform na znaczeniu zyskują przepisy przewidujące możliwość przekazywania mienia samorządom

<sup>936</sup> W przypadku gmin wg stanu na 27 maja 1990 r. natomiast w przypadku powiatów i województw wg stanu na 1 stycznia 1999 r.

<sup>937</sup> Przepisami przewidującymi nabycie z mocy prawa przez j.s.t. mienia Skarbu Państwa w związku z reformami administracyjnymi kraju są przede wszystkim art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 32 poz. 191) oraz art. 60 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r. Nr 133 poz. 872 ze zm.).



w drodze decyzji konstytucyjnych. Do podstawowych regulacji w tym zakresie należy zaliczyć art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, art. 64 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną oraz art. 49 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Uogólniając regulacje te dotyczą mienia, które z różnych względów nie stało się własnością j.s.t. z mocy prawa, ale wraz z biegiem czasu objęły je one w posiadanie i wykorzystują do realizacji swych zadań. W doktrynie na przykładzie art. 5 ust. 4 ustawy z 10 maja 1990 r. zwracano uwagę, że ustalenie zakresu zastosowania tego przepisu może budzić wątpliwości<sup>938</sup>. Co więcej, w praktyce istnieje przy tym pokusa, aby na podstawie rozstrzygnięć wydawanych w tym trybie regulować te stosunki, które z powodzeniem mogłyby zostać uregulowane na drodze czynności cywilnoprawnych. Przekazanie mienia na tej podstawie nie dość że następuje nieodpłatnie, jest zwolnione ze wszelkich opłat natury fiskalnej, to jeszcze nie niesie za sobą dalszych konsekwencji w postaci obowiązku jego wykorzystywania w określony sposób. Celem tych przepisów nie jest generalne przysparzanie majątku jednostkom samorządu terytorialnego<sup>939</sup>. Nie mogą one być zatem stosowane w miejsce regulacji dotyczących cywilnoprawnego obrotu nieruchomościami pomiędzy Skarbem Państwa a j.s.t.<sup>940</sup> Z uwagi na z funkcję i charakter zarówno samych przepisów jak i zawierających ich ustaw, przepisy te nie powinny być stosowane do mienia, nie będącego w dniu wejścia w życie poszczególnych ustaw mieniem Skarbu Państwa, które zostało przez niego nabyte dopiero w wyniku zdarzeń prawnych mających miejsce po dacie utworzenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że obecnie, z uwagi na znaczny upływ czasu od przeprowadzenia reform samorządowych, przepisy dotyczące przekazywania mienia Skarbu Państwa na rzecz j.s.t. winny zostać uchylone. Ustawodawca winien przy tym określić graniczną datę, do jakiej takie decyzje mogłyby być wydawane. Po jej upływie nieprzekazane mienie powinno w dalszym ciągu pozostać własnością Skarbu Państwa, a jego ewentualne przekazanie na rzecz j.s.t. mogłoby następować w dalszym ciągu, ale jedynie na drodze cywilnoprawnej.

<sup>938</sup> E. Drozd (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka...*, s. 39, M. Bednarek, *Przemiany...* s. 155.

<sup>939</sup> Wyrok NSA z 19 lutego 2009 r. I OSK 408/08, wyrok NSA z 18 listopada 2011 r. I OSK 1923/10.

<sup>940</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 21 grudnia 2007 r. I SA/Wa 1540/07

### 3.4.2 Uwagi ogólne dotyczące nieodpłatnego przekazywania nieruchomości w formach charakterystycznych dla prawa cywilnego

Obecnie obowiązujące regulacje przewidują cały wachlarz możliwości nieodpłatnego przekazywania praw do nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa a j.s.t. oraz pomiędzy tymi jednostkami w formach charakterystycznych dla prawa cywilnego. Kwestia ta nie doczekała się jednak jak dotąd systemowego uregulowania. Od daty reaktywacji samorządu terytorialnego, która nastąpiła z dniem 27 maja 1990 r. ustawodawca nie przedstawił przy tym żadnej spójnej koncepcji dla tego rodzaju czynności. W szczególności nie został rozstrzygnięty charakter tego rodzaju umów. W doktrynie poddawano bowiem pod wątpliwość, czy w przypadku umów, których przedmiotem jest przeniesienie własności nieruchomości pomiędzy Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami każdorazowo istnieje potrzeba, aby zawierana umowa miała charakter zobowiązujący<sup>941</sup>. Wydaje się, że z uwagi na fakt, iż mienie tych podmiotów co do zasady winno służyć do realizacji zadań publicznych, stawianie takiego wymogu nie jest konieczne. Z punktu widzenia podmiotów spoza sektora publicznego, całe mienie stanowiące własność podmiotów publicznych traktowane jest jako jednolita masa majątkowa. Przy takim założeniu tworzenie dodatkowych zobowiązań w celu przeniesienia własności pomiędzy jednym podmiotem a drugim nie wydaje się konieczne. W praktyce, z uwagi na odrębną osobowość prawną poszczególnych podmiotów publicznych, wprowadzenie do umowy elementu zobowiązaniowego ma zagwarantować, że na nieruchomości, której własność zostaje przeniesiona na zasadach preferencyjnych pomiędzy jednym a drugim podmiotem publicznym, cel uzasadniający takie nieodpłatne rozporządzenie zostanie zrealizowany. Takie zobowiązanie zapewnić ma w szczególności odpowiednią trwałość danego przedsięwzięcia. Przeznaczenie danej nieruchomości do realizacji zadań publicznych uzasadnia przy tym nieodpłatne wyzbycie się praw majątkowych do nieruchomości przez podmiot publiczny i rezygnację z dochodu, jaki mógłby zostać uzyskany poprzez ich zbycie w ramach odpłatnej czynności rozporządzającej. Podstawową sankcją za niewykorzystywanie nieruchomości w oznaczony w umowie sposób może być albo

---

<sup>941</sup> E. Drozd, Umowa zobowiązująca jako podstawa prawna dla umów z zakresu prawa rzeczowego (w:) Rozprawy prawnicze Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Kraków 2005, s. 864.

obowiązek powrotnego przeniesienia własności nieruchomości albo obowiązek wydania korzyści wynikających z ewentualnego rozporządzenia prawem do nieruchomości nabytej nieodpłatnie w konkretnym celu.

### 3.4.3 Darowizna w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami

Wyrazem takiego podejścia do regulacji nieodpłatnego przeniesienia prawa własności nieruchomości pomiędzy podmiotami publicznymi jest treść art. 13 ust. 2 u.g.n. Aktualnie podstawową regulacją w tym zakresie jest art. 13 ust. 2 u.g.n. Przepis ten dotyczy darowizny, której przedmiotem jest nieruchomość stanowiąca własność Skarbu Państwa lub j.s.t. Wskazuje on na dopuszczalność dokonania takiej czynności prawnej w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich dotyczy dokonania darowizny na cel publiczny, niezależnie od tego jaki podmiot jest jej beneficjentem. Zgodnie z systematyką przyjętą w ustawie pojęcie celu publicznego należy interpretować w sposób zgodny z treścią art. 6 u.g.n.<sup>942</sup> Drugi przypadek dotyczy natomiast darowizny dokonanej pomiędzy Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego bądź pomiędzy tymi jednostkami. Taka darowizna nie musi co prawda być dokonywana na cel publiczny, ale nie zmienia to faktu, że w umowie darowizny należy określić cel, na który nieruchomość jest darowana, a w przypadku niewykorzystywania nieruchomości na ten cel, darowizna co do zasady podlega odwołaniu. Przepisy obecnie obowiązującej u.g.n. są więc w tym zakresie o wiele dalej idące niż regulacja dotycząca nieodpłatnego przenoszenia własności nieruchomości przewidziana w u.g.g.w.n.<sup>943</sup> Pod rządami tej ustawy nieodpłatne przekazywanie gruntu mogło następować jedynie w obrocie pomiędzy

<sup>942</sup> Wyrok NSA w Krakowie z 10 października 2000 r. II SA/Kr 1010/00, wyrok WSA w Krakowie z 19 października 2004 r. II SA/Kr 1569/00, wyrok WSA w Łodzi z 12 sierpnia 2005 r. II SA/Łd 353/05, wyrok NSA z 13 listopada 2007 r. II OSK 1506/06, wyrok WSA w Krakowie z 11 grudnia 2007 r. II SA/Kr 1276/06, wyrok WSA w Krakowie z 23 kwietnia 2008 r. II SA/Kr 169/06, wyrok WSA w Olsztynie z 11 marca 2009 r. II SA/OI 987/08, wyrok WSA w Szczecinie z 5 listopada 2009 r. II SA/Sz 798/09. W orzeczeniach tych zwrócono uwagę, że Pojęcie "cel publiczny", jakim posługuje się ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a w tym jej art. 13 ust. 2, nie jest dowolne i przy jego interpretacji nie można się odwoływać do potocznego jego znaczenia. Ustawodawca ustalił w art. 6 tej ustawy zamknięty katalog celów publicznych; wymienione w pkt 10 tego artykułu "inne cele", to tylko cele określone w odrębnych ustawach. W podobnym tonie wypowiedział się również Sąd Najwyższy w uchwale z 17 lipca 2003 r. III CZP 46/03 OSNC z 2004 r. Nr 10 poz. 153.

<sup>943</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 2 u.g.g.w.n. grunty stanowiące własność Skarbu Państwa mogły być nieodpłatnie przekazywane w drodze umowy na własność gminy albo nieodpłatnie oddawane gminie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie lub użyczane, a grunty stanowiące własność gminy mogły być nieodpłatnie przekazywane w drodze umowy na własność Skarbu Państwa lub innej gminy albo nieodpłatnie oddawane Skarbowi Państwa lub innej gminie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie lub użyczane. Do przekazania gruntów na własność należało stosować przepisy o przenoszeniu własności.

Skarbem Państwa i gminami<sup>944</sup>. Umowa nieodpłatnego przekazania była wówczas traktowana jako umowa rzeczowa, nie będąca umową darowizny ani żadną inną umową zobowiązującą do przeniesienia własności<sup>945</sup>. Podkreślano przy tym, że poszukiwanie jakiegokolwiek *causam* dla takiej umowy pozbawione było sensu<sup>946</sup>.

Zastąpienie umowy nieodpłatnego przekazania nieruchomości umową darowizny jest przy tym traktowane jako wyraz dążenia do tego, aby pojawiła się umowa zobowiązująca do przeniesienia własności, bez której reguła kauzalności nie mogłaby funkcjonować<sup>947</sup>. Obecnie katalog podmiotowy beneficjentów nieodpłatnego przeniesienia własności nieruchomości przysługującej nie jest ograniczony, przy czym w przypadku podmiotów innych niż Skarb Państwa i j.s.t. darowizna może być dokonywana jedynie z przeznaczeniem na realizację celu publicznego.

Przepisy u.g.n., poza zastrzeżeniem o odwołaniu darowizny, której cel nie jest realizowany, nie zawierają szczegółowych regulacji dotyczących samej umowy darowizny. W związku z tym co do zasady zastosowanie będą tu miały ogólne przepisy zawarte w Kodeksie cywilnym. Z uwagi na istotę umowy zawieranej w trybie art. 13 ust. 2 u.g.n., nie wszystkie kodeksowe regulacje będą mogły być zastosowane wprost i mimo stosownej klauzuli, koniecznym będzie ich odpowiednie stosowanie. Oznacza to, że niektóre z tych przepisów będą miały zastosowanie wprost, inne wymagają modyfikacji, a jeszcze inne w ogóle nie znajdą zastosowania<sup>948</sup>. Z punktu widzenia charakteru prawnego umowy darowizny zawieranej pomiędzy podmiotami publicznymi będzie to zawsze darowizna wykonana i w przeciwieństwie do regulacji kodeksowych, na obdarowanym podmiocie nie będzie ciążył obowiązek zachowania wdzięczności wobec darczyńcy, jak również wyłączone jest uprawnienie z tytułu niedostatku darczyńcy przewidziane w art. 897 k.c.<sup>949</sup>

Na gruncie wzajemnych relacji pomiędzy przepisami u.g.n. a k.c. powstała m.in. wątpliwość, czy prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa może być przedmiotem darowizny obciążonej poleceniem. Rozstrzygając to zagadnienie zwrócono uwagę, że obowiązek wykorzystania darowanej nieruchomości na

<sup>944</sup> E. Gniewek, Obrót..., s. 316.

<sup>945</sup> E. Drozd (w:) E. Drozd, Z. Truszkiewicz, Gospodarka..., s. 39.

<sup>946</sup> E. Drozd, Umowa..., s. 864.

<sup>947</sup> E. Drozd, Umowa..., s. 864.

<sup>948</sup> G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 138.

<sup>949</sup> J. Szachułowicz, Własność..., s. 176, J. Szachułowicz, Gospodarka..., s. 41

określony cel nie może być kwalifikowany – z punktu widzenia przepisów k.c. - jako „obowiązek oznaczonego działania”, o którym mowa w art. 893 k.c. Za takim stanowiskiem przemawia w szczególności odmienne ukształtowanie odpowiedzialności obdarowanego za niewykonanie polecenia oraz za niewykorzystanie nieruchomości na określony cel. Przepisy k.c. nie przewidują bowiem sankcji w postaci odwołania darowizny na wypadek niewykonania polecenia. W orzecznictwie sądowym można spotkać się ze stanowiskiem, zgodnie z którym gdy darczyńca wskazuje konkretne cele, na jakie ma zostać przeznaczona darowizna, inne wykorzystanie jej przez obdarowanego uprawnia darczyńcę do żądania zwrotu darowizny, na podstawie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, jako świadczenia nienależnego<sup>950</sup>. Sankcja w postaci odwołania darowizny została natomiast wprost przewidziana w przepisach u.g.n. w przypadku niewykorzystania nieruchomości zgodnie z celem darowizny. Brak tożsamości w tym zakresie nie wyklucza przy tym możliwości nałożenia przez Skarb Państwa lub j.s.t. jako darczyńcę na obdarowanego nieruchomością innego obowiązku określonego działania lub zaniechania, bez oznaczenia wierzyciela<sup>951</sup>. Wydaje się jednak, że takie polecenie winno ściśle korelować z celem darowizny, polegającym na wykorzystywaniu nieruchomości w określony sposób.

Pomiędzy regulacjami zawartymi w u.g.n. a k.c. istnieje także zasadnicza odmienność w zakresie przesłanek do odwołania darowizny. Wskazano już wyżej, że zgodnie z art. 13 ust. 2 u.g.n. taką przesłanką jest niewykorzystanie nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana. W przepisach k.c. zostały natomiast uregulowane dwa przypadki dotyczące dopuszczalności odwołania darowizny, mianowicie niedostatek darczyńcy (art. 896 i 897 k.c.) oraz w razie niewdzięczności obdarowanego (898 i 899 k.c.). Zgodnie natomiast z art. 902 k.c. przepisów o odwołaniu darowizny nie stosuje się, gdy darowizna czyni zadość obowiązkowi wynikającemu z zasad współżycia społecznego. Unormowania te nie dotyczą jednak darowizny uregulowanej w art. 13 ust. 2 u.g.n.<sup>952</sup> Przepis ten zawiera bowiem kompleksową regulację dotyczącą darowizny, której przedmiotem jest nieruchomość Skarbu Państwa lub j.s.t., natomiast kwestia

<sup>950</sup> Zob. Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2009 r. IV CSK 48/09 LexisNexis nr 2044472

<sup>951</sup> G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 138.

<sup>952</sup> J. Szachulowicz, Własność..., s. 176 G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 142.

odstąpienia od odwołania takiej darowizny jest uzależniona od wyrażenia zgody na takie rozwiązanie przez organ, który wyraził zgodę na jej dokonanie.

Jak już wyżej wskazano, w przypadku darowizny w obrocie pomiędzy Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, ustawodawca nie postawił wymogu, aby darowizna nieruchomości służyła celom publicznym<sup>953</sup>. Niewątpliwie winna ona jednak służyć wypełnianiu ustawowych zadań obdarowanego. Poza celami publicznymi wymienionymi w art. 6 ug.n. i w innych ustawach, te zadania obejmują świadczenie różnorodnych usług z zakresu użyteczności publicznej, gospodarki, czy administracji<sup>954</sup>. Ogólnie rzecz ujmując dokonanie darowizny ma w swym założeniu służyć dobru publicznemu<sup>955</sup>. Więż jaka zawiązuje się między podmiotami publicznymi będącymi stronami umowy darowizny ma służyć interesom obu stron umowy. Niema ona jednak charakteru osobistego i wykracza poza sferę interesów darczyńcy i obdarowanego<sup>956</sup>. Cel darowizny winien być przy tym precyzyjnie określony w umowie. Jest to o tyle istotne, że ściśle określenie celu może zapobiec pochopnemu odwołaniu lub ułatwić odwołanie darowizny<sup>957</sup>. Określenie tego celu jest zatem istotnym elementem umowy darowizny i stanowi ono wyraz sformułowania obowiązku wykorzystywania przedmiotu darowizny zgodnie z umówionym przeznaczeniem. Źródło tego obowiązku tkwi w umowie darowizny, a istotę wynikającego z niego zobowiązania można określić mianem zobowiązania realnego<sup>958</sup>.

Z punktu widzenia rozważanej problematyki istotne jest także, czy przewidziane w u.g.n. przepisy dotyczą również innych nieodpłatnych czynności prawnych prowadzących do przeniesienia prawa własności nieruchomości. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że w doktrynie nie budzi wątpliwości, iż w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. dopuszczalne jest stosowanie nie tylko czynności wymienionych wyraźnie w przepisach u.g.n. Wręcz przeciwnie, na gruncie ogólnych zasad prawa cywilnego organ działający za publicznego właściciela nieruchomości ma pełen wachlarz możliwości dokonywania różnorodnych czynności w ramach obrotu nieruchomościami. Może zatem sięgać do wszelkich czynności nazwanych, nienazwanych oraz mieszanych. Ewentualne wyłączenie określonych nieruchomości z obrotu musi przy tym wynikać z wyjątków

---

<sup>953</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 237.

<sup>954</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 324.

<sup>955</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka...*, s. 41, J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 176.

<sup>956</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka...*, s. 41, W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 237.

<sup>957</sup> J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 176, W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 237-238.

<sup>958</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 337.

przewidzianych w ustawie<sup>959</sup>. Innymi słowy w granicach określonych przez u.g.n. funkcjonuje swoboda wyboru dokonywanej czynności obrotu<sup>960</sup>. Mimo to w doktrynie można spotkać się z poglądem, że przewidziane w u.g.n. przepisy dotyczą również innych nieodpłatnych czynności prawnych prowadzących do przeniesienia prawa własności nieruchomości<sup>961</sup>. Przyjęcie takiego stanowiska wydaje się dopuszczalne ale z jednym, dość istotnym zastrzeżeniem. Na przepisy u.g.n. należy spojrzeć nie jako na normy zezwalające na dokonywanie określonych czynności, ale jako na normy, które wprowadzają ograniczenia w zakresie swobody umów, których przedmiotem są nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub j.s.t. Ograniczenia te sprowadzają się do limitowania czynności, w których nie następuje zachowanie zasady ekwiwalentności świadczeń. Przy takim założeniu, choć zasada swobody umów będzie w dalszym ciągu obowiązywała, to jednak w zakresie, w jakim dochodzi do nieodpłatnego rozporządzania prawami przysługującymi Skarbowi Państwa lub j.s.t. koniecznym będzie odniesienie się do regulacji przewidujących dokonanie określonej czynności prawnej. Stąd też nawet jeżeli dana umowa zawierana byłaby jako umowa nienazwana, czy też jako umowa mieszana, wówczas dla oceny ważności takiej czynności prawnej należy ustalić, czy w konkretnej sytuacji objęte treścią tej umowy nieodpłatne rozporządzenie prawem do nieruchomości przysługującym Skarbowi Państwa lub j.s.t. zostało dokonane w sposób, który uzasadniałby dokonanie darowizny. W szczególności, czy nastąpiło ono na rzecz Skarbu Państwa lub j.s.t. bądź z przeznaczeniem na realizację celu publicznego<sup>962</sup>. W takiej sytuacji wątpliwość mogłaby budzić dopuszczalność ewentualnego odwołania nieodpłatnego przeniesienia prawa do nieruchomości przez Skarb Państwa lub j.s.t. Przy umowie nienazwanej, czy umowie mieszanej trudno byłoby bowiem mówić o zastosowaniu wprost regulacji przewidzianej w art. 13 ust. 2 u.g.n. Nie oznacza to jednak, że przepis ten nie mógłby zostać zastosowany odpowiednio. Bezpośrednią konsekwencją złożenia oświadczenia o odwołaniu takiej nieodpłatnej czynności rozporządzającej byłoby powstanie po stronie

<sup>959</sup> A. Tułodziecki (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa... s. 145.

<sup>960</sup> G. Bieniek (w:) G. Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości..., s. 112.

<sup>961</sup> A. Tułodziecki (w:) J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa... s. 145.

<sup>962</sup> Stąd też niezrozumiałe jest stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w uchwale z 20 października 2010 r. III CZP 70/10 zgodnie z którym umowa nieodpłatnego obciążenia nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości użytkowaniem na rzecz samorządowej osoby prawnej jest nieważna. Jeżeli taka umowa zostałaby zawarta z przeznaczeniem na realizację celu publicznego, to trudno jest kwestionować ważność takiej umowy tylko dlatego, że w art. 14 ust. 2 u.g.n. ustawodawca przewidział możliwość nieodpłatnego obciążenia nieruchomości tylko w obrocie pomiędzy Skarbem Państwa a j.s.t.

obdarowanego zobowiązania do wydania uzyskanych korzyści na zasadach określonych w przepisach dotyczących bezpodstawnego wzbogacenia.

Żaden przepis u.g.n. nie wskazuje, na podstawie jakich przesłanek należałoby dokonać oceny, czy w danym przypadku cel darowizny został zrealizowany. W szczególności ustawodawca nie zastosował tu konstrukcji charakterystycznej dla postępowania zwrotowego, gdzie w art. 137 ust. 1 u.g.n. wyraźnie wskazał, że nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany. O ile w ramach postępowania zwrotowego trudno sobie wyobrazić pozostawienie organom administracji publicznej pełnej arbitralności w określaniu przesłanek pozwalających na ustalenie, czy cel wywłaszczenia został zrealizowany, o tyle w przypadku darowizny ustawodawca mógł sobie pozwolić na to, aby tę kwestię pozostawić stronom danej umowy. W doktrynie wskazuje się jedynie niekiedy, że odwołanie darowizny jest możliwe tylko wówczas, gdy przedmiot darowizny nie został wykorzystany zgodnie z jej celem „w stosownym czasie”, tudzież gdy stanie się oczywiste, że cel na jaki darowizna została dokonana nie będzie mógł być obiektywnie zrealizowany<sup>963</sup>.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 13 ust. 2 u.g.n. w przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel uzasadniający dokonanie darowizny, jej odwołanie co do zasady ma charakter obligatoryjny. Odstąpienie od odwołania darowizny może nastąpić tylko za zgodą organu, który wyraził zgodę na jej dokonanie. Świadczy o tym chociażby fakt, iż aktualna treść tego przepisu została ukształtowana w wyniku nowelizacji dokonanej z dniem 22 września 2004 r.<sup>964</sup> Przepis ten przed nowelizacją przewidywał, że w przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel, darowizna może być odwołana. Zgodnie natomiast z jego aktualną treścią w takiej sytuacji darowizna podlega odwołaniu. Kategoryczność sformułowania „podlega” połączona ze sformalizowaną procedurą wyrażenia zgody na odstąpienie od odwołania darowizny świadczy o tym, że jeżeli zostaną spełnione ku temu przesłanki, właściwy organ ma obowiązek złożyć oświadczenie o odwołaniu darowizny. Wydaje się że taka też była intencja

---

<sup>963</sup> J. Szachulowicz, *Własność...*, s. 176.

<sup>964</sup> Zmiana ta została dokonana na podstawie art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 141 poz. 1492)



ustawodawcy, gdyż w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej wskazano m.in. że zmiana tego przepisu ma przyczynić się do wzmocnienia kontroli nad wykorzystywaniem nieruchomości zbywanych z zasobów w drodze darowizny. Miałoby to nastąpić poprzez ustalenie, że zaniechanie odwołania darowizny w przypadku niewykorzystania na cel, na który ją darowano może nastąpić tylko za zgodą organów wyższych, czyli wojewody, bądź odpowiedniej rady lub sejmiku<sup>965</sup>.

Odrębny przypadek darowizny pomiędzy podmiotami publicznymi został przewidziany w art. 22 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem nieruchomości stanowiące odpowiednio zasób nieruchomości Skarbu Państwa, województwa lub powiatu, przeznaczone w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe oraz na realizację związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, przekazuje się gminie, w drodze darowizny, na jej wniosek, jeżeli przemawia za tym ważny interes gminy i jeżeli cele te nie są lub nie mogą być realizowane odpowiednio przez Skarb Państwa, województwo lub powiat. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel, darowizna co do zasady podlega odwołaniu. Treść tego przepisu wskazuje, że darowizna dokonywana w tym trybie również ma charakter celowy<sup>966</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę, że dokonanie tej czynności prawnej ma charakter obligatoryjny i Skarb Państwa, województwo lub powiat nie mogą odmówić jej wykonania, gdy zostaną spełnione przesłanki wymienione w tym przepisie<sup>967</sup>. Zdaniem E. Gniewka użyte przez ustawodawcę imperatywne sformułowanie, zgodnie z którym „nieruchomości (...) przekazuje się gminie na jej wniosek” świadczy o tym, że przepis ten jest podstawą roszczenia gminy o zawarcie umowy w sytuacji, gdy zostaną spełnione wymienione w nim przesłanki<sup>968</sup>. Autor ten podkreśla przy tym, że jakiegokolwiek osłabienie imperatywnego znaczenia tej normy podważyłoby w ogóle istotę i potrzebę jej istnienia w porządku prawnym. Dopuszczalność zawarcia takiej umowy wynika bowiem z ogólnej regulacji zawartej w art. 13 ust. 2 u.g.n.<sup>969</sup>. Przyjmując, że przesłanki wynikające z tego przepisu zostały by potraktowane jako *conditiones iuris*, wówczas w razie ewentualnego sporu, to do oceny sądu zostałoby

<sup>965</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy Sejmu RP IV kadencji nr 1421).

<sup>966</sup> G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 136.

<sup>967</sup> W. Szydło, Reprezentacja..., s. 238, J. Szachulowicz, Własność..., s. 178.

<sup>968</sup> Tak również W. Szydło, Reprezentacja..., s. 239.

<sup>969</sup> E. Gniewek, Obrót..., s. 327-328.

pozostawione, czy w danym przypadku za dokonaniem darowizny przemawia ważny interes gminy oraz czy określone cele inwestycyjne nie mogą być realizowane przez Skarb Państwa, województwo, czy powiat. Dochodzenie tego roszczenia odbywa się przy tym na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.<sup>970</sup>. Odmienne stanowisko w tym zakresie prezentował jednak G. Bieniek, którego zdaniem z treści art. 22 u.g.n. nie można wyprowadzać roszczenia o złożenie oświadczenia woli w przedmiocie przekazania nieruchomości w drodze darowizny, które mogłoby być dochodzone na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c.<sup>971</sup>. Jeszcze inne stanowisko w tym zakresie prezentował J. Szachułowicz, którego zdaniem wynikające z art. 22 u.g.n. uprawnienie gminy należy zakwalifikować jako roszczenie, którego można dochodzić w drodze postępowania administracyjnego w poddaniu go kontroli sądowej, a w wypadku odmowy darowizny, gminie nie będzie przysługiwało roszczenie o zawarcie umowy na podstawie art. 22 u.g.n.<sup>972</sup>

Wydaje się, że z punktu widzenia całej systematyki przepisów dotyczących obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa i j.s.t., za właściwe należy uznać stanowisko E. Gniewka. Przesłanki, jakie ustawodawca zastrzegł dla dokonania darowizny w tym trybie są bardzo ściśle określone. Co więcej, przepis ten odsyła do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdyby przepis ten miałby stanowić jedynie o dopuszczalności dokonania darowizny, wówczas biorąc pod uwagę niezwykle ogólną treść art. 13 ust. 2 u.g.n. w zakresie darowizny pomiędzy Skarbem Państwa i j.s.t., odsyłanie do jakichkolwiek ustaleń planu miejscowego byłoby niczym nie uzasadnione. Określona inwestycja mogłaby bowiem zostać zrealizowana chociażby w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy, czego ten przepis już nie przewiduje. Opowiadając się przy tym za roszczeniowym charakterem tego przepisu i dopuszczalnością jego dochodzenia na podstawie art. 64 k.c. i art. 1047 k.p.c., należy przyjąć, że wynikające z niego przesłanki winny być interpretowane ściśle. W związku z tym nie będzie on miał zastosowania ani w sytuacji, gdy dla danego terenu nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ani też gdy taki plan dopuszcza inne, poza budownictwem mieszkaniowym i związaną z nim infrastrukturą techniczną, przeznaczenie nieruchomości. Co więcej, wydaje się, że ustawodawca błędnie określił umowę uregulowaną w art. 22 u.g.n. mianem umowy darowizny. Zwraca na

<sup>970</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 328.

<sup>971</sup> G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 207.

<sup>972</sup> J. Szachułowicz, *Własność...*, s. 178.

to uwagę J. Szachułowicz, który podkreśla, że właściwe określenie tej czynności powinno być nazwane: „umową o bezpłatne przekazaniu nieruchomości na cele budownictwa mieszkaniowego”. z klauzulą, że umowa ta podlega rozwiązaniu w wypadku niewykorzystania nieruchomości na określony cel<sup>973</sup>. W podobnym tonie wypowiada się również M. Safian, którego zdaniem umowa ta nie jest umową darowizny a niczym innym jak „aktem przekazania” będącym w swej istocie aktem administracyjnym a nie czynnością cywilnoprawną<sup>974</sup>.

Z takim stanowiskiem nie można się jednak zgodzić. Czynność ta jest dokonywana pomiędzy dwoma osobami prawnymi w drodze umowy i jako taka ma charakter cywilnoprawny. Nie zmienia to faktu, że istnieją uzasadnione podstawy do traktowania takiej umowy jako „aktu przekazania”, pozbawionego jednak prawnoadministracyjnej natury. Wydaje się bowiem, że nie jest to umowa zobowiązująca do przeniesienia własności nieruchomości, ale umowa rzeczowa. Dla tej umowy poszukiwanie kauzy poza treścią art. 22 u.g.n. pozbawione jest jakiegokolwiek uzasadnienia. Dla ważności umowy zawieranej w tym trybie koniecznym będzie jednak spełnienie przesłanek enumeratywnie wymienionych w tym przepisie, z których dwie mają charakter otwarty. Nie zmienia to jednak faktu, że na etapie oceny ważności takiej umowy będą one podlegały weryfikacji. Trudno jest jednak przyjąć jakiekolwiek obiektywne kryteria pozwalające na ustalenie, czy za dokonaniem darowizny przemawia ważny interes gminy oraz czy cele darowizny nie są lub nie mogą być realizowane odpowiednio przez Skarb Państwa, województwo lub powiat. Choć więc przesłanki te pozostają bez wpływu na samą przyczynę prawną zawarcia umowy przenoszącej własność w tym trybie, to jednak w razie ewentualnego sporu sąd winien uwzględnić całokształt okoliczności występujących w ramach konkretnej sprawy w kontekście tych przesłanek.

Odrębna regulacja dotycząca darowizny została zawarta w art. 59 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może wyposażyć fundację lub dokonać darowizny nieruchomości z zasobu Skarbu Państwa na rzecz fundacji oraz organizacji pożytku publicznego prowadzących działalność, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2, na jej cele statutowe. Regulacja ta jest o tyle istotna, że zgodnie z przyjętymi założeniami reprezentantem Skarbu Państwa co do zasady jest właściwy miejscowo starosta wykonujący zadania

<sup>973</sup> J. Szachułowicz, *Własność...*, s. 178.

<sup>974</sup> M. Safjan, *Kodeks cywilny. Tom II Komentarz do art. 450-1088* pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2011, s. 875.

z zakresu administracji rządowej. Przepis ten przełamuję częściowo tę zasadę. Rola starosty została jednak częściowo zachowana, poprzez wprowadzone w art. 59 ust. 2 u.g.n. odesłanie do art. 52 u.g.n. zawierającego dodatkowy wymóg formalny poprzedzający dokonanie samej czynności prawnej w postaci tzw. „wskazania nieruchomości”. Ustawodawca nie sprecyzował przy tym, jaki charakter ma ta czynność. W szczególności, czy dopuszczalne jest dokonanie samej czynności prawnej z pominięciem wskazania nieruchomości przez starostę, czy starosta może odmówić wskazania nieruchomości, oraz czymże to wskazanie nieruchomości różni się od zgody, której udzielenie przez wojewodę lub organy stanowiące j.s.t. przewidują odrębne przepisy u.g.n. Darowizna dokonana w tym trybie jest ograniczona podmiotowo. Jej beneficjentami mogą być jedynie fundacje oraz organizacje pożytku publicznego prowadzące działalność<sup>975</sup>, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., a zatem działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną.

Z punktu widzenia obecnie obowiązującego brzmienia tego przepisu wątpliwości może budzić, czy zastrzeżenie dotyczące rodzaju prowadzonej działalności dotyczy jedynie organizacji pożytku publicznego, czy też również fundacji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że przepis ten w brzmieniu obowiązującym do 1 stycznia 2004 r. dotyczył jedynie fundacji prowadzącej działalność, o której mowa w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., należy stwierdzić, że obecnie zastrzeżenie to dotyczy zarówno fundacji jak i organizacji pożytku publicznego. Przy takim założeniu przepis ten nie koresponduje w pełni z treścią art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., który wskazuje sytuacje umożliwiające udzielenie bonifikaty od ceny nieruchomości sprzedawanej w drodze bezprzetargowej. Ustawodawca w sposób odrębny potraktował tu osoby prowadzące określoną działalność a osobno organizacje pożytku publicznego. Innymi słowy udzielenie bonifikaty osobom fizycznym i prawnym co do zasady możliwe jest wówczas gdy prowadzą one określoną działalność, natomiast w przypadku organizacji pożytku publicznego gdy nieruchomość ta jest sprzedawana na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego<sup>976</sup>. Stąd też o ile w przypadku udzielenia bonifikaty organizacja

<sup>975</sup> Darowizna w tym trybie może zostać dokonana na rzecz każdej fundacji, niezależnie od tego czy posiada ona status organizacji pożytku publicznego.

<sup>976</sup> W tym miejscu trudno jest jednak określić w jaki sposób miałyby zostać sformułowane zastrzeżenie dotyczące celu sprzedawanej nieruchomości. Dopuszczalne wydaje się określenie celów udzielenia samej bonifikaty, które mogą wynikać z zarządzenia wojewody bądź uchwały organu stanowiącego j.s.t., o których mowa w art. 68 ust. 1b u.g.n. W takiej sytuacji, jeżeli

pożytku publicznego może prowadzić działalność inną niż działalność charytatywna, opiekuńcza, kulturalna, lecznicza, oświatowa, naukowa, badawczo-rozwojowa, wychowawcza, sportowa lub turystyczna o tyle z punktu widzenia darowizny, o której mowa w art. 59 u.g.n., prowadzenie takiej działalności przez organizację pożytku publicznego warunkuje dopuszczalność dokonania takiej czynności prawnej.

Co więcej, w wyniku nowelizacji przepisów u.g.n. dokonanej z dniem 22 września 2004 r. zawężeniu uległa możliwość kształtowania w umowie celu darowizny. Ustawodawca zrezygnował bowiem z ogólnego stwierdzenia, wskazującego, że cel darowizny winien zostać określony w umowie, na rzecz stwierdzenia że darowizny dokonuje się na cele statutowe obdarowanego podmiotu. W istocie więc, jeżeli nieruchomość, której prawo własności zostało przeniesione na rzecz fundacji lub organizacji pożytku publicznego, będzie wykorzystywana na cele statutowe takiego podmiotu, wówczas brak będzie możliwości odwołania darowizny. Jeżeli jednak cele statutowe danego podmiotu ulegną zmianie po dokonaniu darowizny, wydaje się że wówczas będą istniały podstawy do odwołania tej darowizny.

W przypadku darowizny uregulowanej w art. 59 u.g.n. w odmienny sposób określone zostały następstwa niewykorzystania darowizny zgodnie z przeznaczeniem. W ust. 2 tego przepisu ustawodawca stwierdził bowiem, że w przypadku niewykorzystania nieruchomości na cel, na który nieruchomość została darowana, darowiznę odwołuje się lub minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może wyrazić zgodę na zbycie nieruchomości. Przepis wprowadza tu więc dwie możliwości na wypadek niewykorzystywania na wskazany cel. Są one przy tym wzajemnie wykluczające się. Nie można bowiem pogodzić jednoczesnego odwołania darowizny z wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości. W miejsce spójnika „lub” winien więc zostać zastosowany spójnik „albo”.

Treść analizowanego przepisu wyraźnie wskazuje, że dotyczy on wyłącznie nieruchomości Skarbu Państwa. Nie oznacza to jednak, że nieruchomości stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być przedmiotem darowizny na rzecz fundacji czy też organizacji pożytku publicznego. Przepisem, który stanowi podstawę do dokonania takiej czynności prawnej jest jednak nie art. 59 u.g.n., a art. 13 ust. 2 tej ustawy. Drugi z tych przepisów stanowi

---

nieruchomość zostałyby wykorzystana na cele inne niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty.

bowiem podstawową regulację dotyczącą darowizny nieruchomości wchodzących w skład zasobów jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślenia wymaga jednak, że darowizna dokonywana w tym trybie będzie mogła nastąpić nie na cele statutowe fundacji czy też organizacji pożytku publicznego, jak to zostało wskazane w art. 59 u.g.n., ale jedynie na cele publiczne w rozumieniu art. 6 u.g.n.<sup>977</sup> Tylko takie nieodpłatne rozporządzenie prawem do nieruchomości przysługującym jednostce samorządu terytorialnego pozostaje w zgodzie z normą wyrażoną w art. 13 ust. 2 u.g.n.

Reasumując, kwestia darowizny nieruchomości publicznej nie została uregulowana w sposób jednolity, nawet w ramach systematyki jednego aktu prawnego jakim w tym przypadku jest u.g.n. Do głównych odmienności należy zaliczyć konstrukcję samej umowy, przesłanki dokonania darowizny oraz sposób ich ustalenia, konsekwencje niewykorzystania darowizny zgodnie z przeznaczeniem, a w przypadku Skarbu Państwa także właściwość organów do jego reprezentowania. Taki stan z pewnością nie może zostać uznany za pożądany z punktu widzenia przejrzystości systemu prawnego, tym bardziej, że za wprowadzeniem tych odmienności nie przemawiały żadne szczególnie istotne okoliczności. W szczególności trudno jest rozstrzygnąć, dlaczego ustawodawca w przypadku niewykorzystania nieruchomości darowanej na określony cel na rzecz fundacji lub organizacji pożytku publicznego w trybie art. 59 u.g.n. pozostawił ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa możliwość wyboru pomiędzy wyrażeniem zgody na zbycie nieruchomości a złożeniem oświadczenia o odwołaniu darowizny. Na podstawie tego przepisu brak jest zatem możliwości odstąpienia od odwołania darowizny, podczas gdy w art. 13 ust. 2 oraz art. 22 ust. 1 u.g.n. takie rozwiązanie funkcjonuje. Powstaje zatem wątpliwość, w jaki sposób traktować sytuację, w której obdarowany w trybie art. 13 ust. 2 u.g.n. lub art. 22 ust. 1 u.g.n. przenosi własność darowanej nieruchomości na rzecz innego podmiotu. Czy sam fakt, iż doszło do przeniesienia własności nieruchomości świadczy o tym, że nieruchomość nie została wykorzystana zgodnie z celem darowizny? Co więcej, rozstrzygnięcia wymaga, w jaki sposób należałoby potraktować taką sytuację, w której cel darowizny co prawda został pierwotnie zrealizowany, aczkolwiek po pewnym czasie jego realizacja została zaprzestana, a sama nieruchomość albo przestała być w ogóle wykorzystywana albo też nastąpiła trwała zmiana sposobu korzystania z takiej nieruchomości w sposób

---

<sup>977</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 323.

odbiegający od celu darowizny. Czy wówczas istnieją podstawy do złożenia oświadczenia o odwołaniu darowizny?

Wykładnia językowa przepisów regulujących kwestię darowizny nieruchomości publicznych przemawia za stanowiskiem, zgodnie z którym odwołanie darowizny może nastąpić jedynie w sytuacji, kiedy po jej dokonaniu cel darowizny w ogóle nie zostanie zrealizowany. Świadczy o tym w szczególności użyte przez ustawodawcę stwierdzenie „w przypadku niewykorzystania”. Zgodnie z przepisami u.g.n. dokonywanie nieodpłatnych czynności prawnych mających za przedmiot nieruchomości publiczne ma charakter wyjątkowy. Stąd przepisy przewidujące takie rozwiązanie powinny być interpretowane ściśle<sup>978</sup>. Co więcej, z treści przepisów zakładających dopuszczalność dokonania nieodpłatnej czynności rozporządzającej mającej za przedmiot nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa lub j.s.t. a contrario wywodzony jest zakaz dokonywania tego typu czynności w sytuacjach innych niż przewidziane wyraźnie w takim przepisie<sup>979</sup>. W związku z tym darowizna nieruchomości uregulowana w przepisach u.g.n. nie może być traktowana jako przysporzenie majątkowe, nieobwarowane jakimikolwiek restrykcjami dotyczącymi sposobu korzystania z jej przedmiotu.

#### 3.4.4 Nieodpłatne przekazanie nieruchomości w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa

W art. 24 ust. 5. u.g.n.r.SP ustawodawca unormował kwestię nieodpłatnego przekazania nieruchomości. Regulacja ta w swej istocie jest zbliżona do uregulowań dotyczących umowy darowizny nieruchomości Skarbu Państwa lub j.s.t. zawartych w art. 13 ust. 2 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, nieruchomości wchodzące w skład Zasobu Agencja może, w drodze umowy, nieodpłatnie przekazać na własność jednostce samorządu terytorialnego. Ustawodawca limituje przy tym cele, dla których miałyby nastąpić takie przekazanie. Wskazuje bowiem, że prawo własności nieruchomości pozostającej w Zasobie może zostać nieodpłatnie przekazane na rzecz jednostki samorządu terytorialnego jedynie w sytuacji gdy: 1) następuje to na cele związane z realizacją inwestycji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych

<sup>978</sup> Uchwała SN z dnia 17 lipca 2003 r., III CZP 46/03, OSNC 2004 r., nr 10, poz. 153, uchwała SN z dnia 20 października 2010 r., III CZP 70/10, LEX nr 604068, wyrok NSA z dnia 21 marca 2007 r., I OSK 1998/06, niepubl.

<sup>979</sup> Uchwała SN z dnia 20 października 2010 r., III CZP 70/10.

(Dz. U. Nr 143, poz. 963 oraz z 2012 r. poz. 951), 2) następuje to w celu umożliwienia realizacji miejscowego planu odbudowy, o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu (Dz. U. Nr 84, poz. 906 oraz z 2010 r. Nr 149, poz. 996), 3) nieruchomości te są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na cele związane z realizacją inwestycji infrastrukturalnych służących wykonywaniu zadań własnych w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji publicznej, kultury i kultury fizycznej, zakładania lub rozszerzania cmentarzy komunalnych albo, jeżeli położony jest na nich cmentarz. Przepis ten daje również możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości osobom bezrobotnym bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej - nieruchomości rolne o powierzchni do 2 hektarów - na cele związane z zalesianiem.

Charakter prawny tej umowy budzi wątpliwości. Rozstrzygnięcia wymaga w szczególności to, czy ustawodawca w tym przepisie wykreował pozakodeksową umowę nazwaną „nieodpłatnego przekazania nieruchomości”, czy też przepis ten kładzie jedynie nacisk na nieodpłatny charakter jakiegokolwiek umowy, w wyniku której następuje skutek rzeczowy w postaci przeniesienia własności nieruchomości. Co więcej, jeżeliby przyjąć pierwsze z zaproponowanych powyżej rozwiązań, do rozstrzygnięcia pozostaje wówczas, czy umowa „nieodpłatnego przekazania nieruchomości” jest jedną z innych umów zobowiązujących do przeniesienia własności rzeczy co do tożsamości oznaczonych, o których mowa w art. 155 k.c., czy też umowa ta ma charakter wyłącznie rzeczowy (rozporządzający). Aby udzielić odpowiedzi na te pytania koniecznym jest uwzględnienie historycznego brzmienia tego przepisu oraz jego umiejscowienia zarówno w systematyce tej ustawy, jak również w całokształcie systemu aktów prawnych mających zastosowanie w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ustawa z 19 października 1991 r. nie reguluje bowiem w sposób kompleksowy tej problematyki. Przepis ten w swym pierwotnym brzmieniu stanowił podstawę do przekazania nieruchomości gminie jedynie na cele



związane z inwestycjami infrastrukturalnymi. W wyniku nowelizacji, która weszła w życie z dniem 19 stycznia 1994 r. ustawodawca doprecyzował, że w przepisie tym chodzi nie o wszelkiego rodzaju inwestycje infrastrukturalne, ale o te inwestycje, które służą wykonywaniu zadań własnych gminy. W ramach tej nowelizacji ustawodawca rozszerzył katalog możliwości nieodpłatnego przekazania nieruchomości o przekazanie na rzecz Polskiej Akademii Nauk, szkoły wyższej lub jednostce badawczo-rozwojowej - na cele służące wykonywaniu ich zadań statutowych. Ustawodawca zastrzegł przy tym, że w razie przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele niż określone w umowie, Agencji przysługuje zwrot równowartości pieniężnej. Kolejna istotna nowelizacja tego przepisu została dokonana z dniem 15 czerwca 1999 r. Ustawodawca rozszerzył wówczas katalog podmiotów, na rzecz których może zostać nieodpłatnie przekazana nieruchomość w tym trybie o izby rolnicze i Krajową Radę Izb Rolniczych. Doprecyzowano również, że przekazanie nieruchomości może nastąpić jedynie na rzecz państwowych szkół wyższych i państwowych jednostek badawczo-rozwojowych. Zmianie uległo również zastrzeżenie zobowiązujące do zwrotu równowartości pieniężnej na wypadek braku wykorzystania nieruchomości na wskazany cel. Po zmianie ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że taka sytuacja dotyczy również przypadku zbycia nieruchomości przez nabywcę. Wprowadzono ponadto 10-cio letni termin, w którym Agencja może żądać zwrotu aktualnej wartości nieruchomości od nabywcy. Z dniem 6 lutego 2003 r. ustawodawca kolejny raz poszerzył katalog podmiotów, na rzecz których może zostać nieodpłatnie przekazana nieruchomość w tym trybie o osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, które przez okres co najmniej 5 lat były pracownikami państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej. Przedmiotem przekazania w takiej sytuacji miałyby być nieruchomości rolne o powierzchni do 2 hektarów - na cele związane z zalesianiem.

Kolejna istotna nowelizacja tego przepisu została dokonana z dniem 1 stycznia 2011 r. w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej<sup>980</sup>. Zmieniono wówczas katalog celów, na realizację których nieruchomość może zostać przekazana na rzecz jednostki samorządu terytorialnego oraz zrezygnowano z możliwości nieodpłatnego przekazania nieruchomości na rzecz Polskiej Akademii Nauk, izby rolniczej, Krajowej Rady Izb

<sup>980</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1578

Rolniczych, publicznej szkoły wyższej lub instytutu badawczego. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy zwrócono uwagę, że nieodpłatne przekazywanie na własność eliminuje możliwość przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży, a w konsekwencji wpływa na zmniejszenie dochodów budżetu państwa przekazywanych przez Agencję Nieruchomości Rolnych na podstawie przepisu art. 20 ust. 5a komentowanej ustawy.

Przedstawione powyżej okoliczności świadczą że przepis ten na przestrzeni całego okresu jego obowiązywania traktowany był jako regulacja umożliwiająca obrót na preferencyjnych w ramach sektora publicznego. Stanowił on również przejaw wsparcia socjalnego osób związanych niegdyś z pracą w państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, a przez co złagodzenia negatywnych skutków dokonanej na terenach wiejskich transformacji gospodarczej. Ustawodawca ściśle określił więc cele, które miałyby być realizowane przy wykorzystaniu tej regulacji oraz sankcje na wypadek, gdy cele te nie będą realizowane. W moim przekonaniu umowa ta ma więc charakter rzeczowy, rozporządzający. Wprowadzanie dodatkowego zobowiązania do przeniesienia własności nieruchomości w tym trybie jest zupełnie niecelowe. Umowa uregulowana w tym przepisie jest więc swoistą, nieuregulowaną w przepisach Kodeksu cywilnego, umową o nieodpłatne przekazanie nieruchomości. Za takim stanowiskiem przemawia również fakt, że gdyby ustawodawca dla osiągnięcia założonego celu chciał wykorzystać znany już prawy cywilnemu typ umowy, wówczas z pewnością określiłby o jaką umowę miałyby tu chodzić. Nie wymieniałby również celów, jaki miałyby służyć to przekazanie nieruchomości. Określenie tych celów sprawia, że z przeniesieniem własności nieruchomości związane jest zobowiązanie nabywcy do wykorzystywania nieruchomości w ściśle określony sposób.

Z niewykorzystaniem tej nieruchomości na te cele wiążą się konsekwencje. Pierwotnie były one określone w zdaniu drugim art. 24 ust. 5 komentowanej ustawy i sprowadzały się do możliwości żądania przez Agencję zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości. W orzecznictwie sądowym podkreślano, że ratio legis takiego rozwiązania polega na tym, żeby zapobiegać dowolnemu dysponowaniu przez gminy nieruchomościami przekazanymi im nieodpłatnie przez Agencję Nieruchomości Rolnych. Chodzi o to, że nieruchomości te powinny być wykorzystywane przez gminy tylko na cele przewidziane w umowie przekazania, pod rygorem obowiązku zapłaty ich wartości, w razie przeznaczenia na inne cele.

To oznacza, że wykonanie przez samorząd terytorialny zaciągniętego zobowiązania należy oceniać przez pryzmat realizacji celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości. Brak realizacji tego celu stanowi *de facto* zmianę przeznaczenia nieruchomości uzasadniającą zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy. W przeciwnym bowiem wypadku dochodziłoby do swego rodzaju uwłaszczenia się samorządów wbrew istocie nieodpłatnego przekazania<sup>981</sup>. Aktualnie konsekwencje niewykorzystania przekazanej nieodpłatnie nieruchomości na cel określony w umowie przewidziane są w ust. 5a komentowanego przepisu. Stanowi on, że w przypadku zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę nieruchomości na inne cele, niż określone w umowie, przed upływem 10 lat licząc od dnia jej nabycia Agencja występuje do z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości, ustalonej według zasad określonych w art. 30 ust. 1. Istotna zmiana tego przepisu została dokonana z dniem 3 grudnia 2011 r. w uzasadnieniu do projektu tej regulacji zwrócono uwagę, że zmiana ta ma na celu wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą Agencja będzie zobowiązana do wystąpienia o zwrot równowartości nieruchomości Zasobu nieodpłatnie przekazanej jednostce samorządu terytorialnego, w przypadku przeznaczenia jej przez jednostkę samorządu terytorialnego na cele inne niż przewidziane w umowie oraz określenie wyjątkowych przypadków odstępowania od żądania zapłaty równowartości tej nieruchomości. Do czasu tej nowelizacji Agencji przysługiwała jedynie możliwość, a nie obowiązek, żądania zwrotu równowartości pieniężnej nieodpłatnie przekazanej nieruchomości, w przypadku jej zbycia lub przeznaczenia przez nabywcę na cele inne, niż określone w umowie. Uregulowanie takie stwarzało możliwość uznaniowości w działaniu Agencji. Zachęcało także beneficjentów do ryzyka podejmowania działań niezgodnych z treścią umów zawartych z Agencją. W ramach tej nowelizacji zostały również określone sytuacje, w których Agencja miałaby możliwość odstąpienia od żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej tej nieruchomości. Wprowadzona została również możliwość spełnienia żądania Agencji w formie zwrotu przekazanej nieruchomości. Zgodnie z intencją ustawodawcy ma to pozwolić na niedochodzenie przez Agencję takiego zwrotu w sytuacjach, gdy jest to społecznie uzasadnione<sup>982</sup>. Sytuacje w których Agencja może odstąpić od żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej

<sup>981</sup> Zob. wyrok SN z 7 listopada 2012 r. IV CSK 273/12 LexisNexis nr 5029788, wyrok SN z 14 kwietnia 2005 r. II CK 610/04 LexisNexis nr 2423279

<sup>982</sup> Zob. Biuletyn z posiedzenia Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi nr 287, które odbyło się 28 lipca 2011 r. Nr 5419/VI kad., s. 24

nieruchomości zostały określone w ust. 5aa. Podkreślenia wymaga, że to do Agencji należy wyłączna decyzja, czy w danej sytuacji skorzystać z możliwości odstąpienia od żądania zwrotu należności wynikającej z ust. 5a. Nawet jeżeli zostaną spełnione przesłanki wynikające z ust. 5aa, podmiot, który nieodpłatnie nabył od Agencji prawo własności nieruchomości w trybie art. 24 ust. 5 nie może wystąpić przeciwko Agencji z roszczeniem o odstąpienie od żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości w sytuacji, gdy została ona zbyta lub przeznaczona na cele inne niż określone w umowie.

Z punktu widzenia treści komentowanego przepisu, oraz przywołanego wyżej orzecznictwa SN, zgodnie z którym brak realizacji tego celu stanowi de facto zmianę przeznaczenia nieruchomości uzasadniającą zastosowanie sankcji w postaci żądania zwrotu aktualnej wartości pieniężnej nieruchomości<sup>983</sup> istotne jest doprowadzenie do obiektywnego ustalenia przesłanek warunkujących wystąpienie z roszczeniem przez Agencję. W praktyce może okazać się bowiem, że trudności sprawia ustalenie, czy podejmowane działania zmierzają do osiągnięcia celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości i w jaki momencie można będzie uznać, że nieruchomość została de facto przeznaczona na inny cel niż określony w umowie. Wydaje się, że podstawą do oceny tych okoliczności mogłyby być harmonogramy realizacji celu nieodpłatnego przekazania nieruchomości stanowiące załącznik do podpisywanej umowy. W harmonogramach zostałyby ustalone poszczególne etapy realizacji danego przedsięwzięcia, co umożliwiłoby zarówno Agencji jak i beneficjentowi nieodpłatnego przekazania nieruchomości dokonanie obiektywnej oceny, czy cel nieodpłatnego przekazania nieruchomości jest realizowany. Naruszenie takiego harmonogramu stanowiłoby dla Agencji uzasadnienie do wystąpienia z żądaniem zwrotu aktualnej wartości pieniężnej przekazanej nieodpłatnie nieruchomości. Wątpliwości może również budzić sytuacja, w której pierwotny cel nieodpłatnego przekazania zostanie zrealizowany, a następnie sposób wykorzystywania nieruchomości ulegnie zmianie bądź nieruchomość zostanie zbyta. Wydaje się, że biorąc pod uwagę cel tej regulacji, w którym możliwość nieodpłatnego przekazania nieruchomości jest uzasadnione poprzez cele preferowane przez ustawodawcę, zmiana sposobu wykorzystywania takiej nieruchomości bądź jej zbycie dokonane po tym jak

<sup>983</sup> Zob. wyrok SN z 7 listopada 2012 r. IV CSK 273/12 LexisNexis nr 5029788, wyrok SN z 14 kwietnia 2005 r. II CK 610/04 LexisNexis nr 2423279

pierwotny cel zostanie zrealizowany powoduje również obowiązek wystąpienia przez Agencję z roszczeniem określonym w ust. 5a.

#### **4. Obrót nieruchomościami publicznymi pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami trzecimi**

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, że ustawodawca w odniesieniu do nieruchomości publicznych niejednokrotnie przyjmuje rozwiązania, których celem jest osiągnięcie określonego efektu w zakresie sposobu wykorzystywania danej nieruchomości. Formy dotyczące obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi wskazują, że ustawodawca traktuje te podmioty poniekąd jako gwarantów wykorzystywania nieruchomości w określony sposób, w celu realizacji zadań publicznych. W obecnych uwarunkowaniach gospodarczych podmioty publiczne nie posiadają jednak wyłączności na realizację zadań o charakterze publicznym<sup>984</sup>. Co więcej, realizowanie tych zadań przez podmioty prywatne, na warunkach komercyjnych, sprawia, że zadania te realizowane mogą być w sposób bardziej efektywny, oszczędny, elastyczny oraz bardziej przystający do aktualnych zapotrzebowań społecznych. Jedną z cech zadań o charakterze publicznym jest to, że realizacja tych zadań jest zazwyczaj przedsięwzięciem kosztownym, nie przynoszącym dochodów, stąd podmioty prywatne, działające w warunkach wolnorynkowych, nastawione na generowanie zysku, nie będą podejmowały się ich realizacji bez odpowiedniego wsparcia ze strony podmiotów publicznych. Niejednokrotnie takie wsparcie będzie miało cechy pomocy publicznej. Wsparcie ze strony podmiotów publicznych może przybierać różne formy. W dalszej części niniejszej pracy zostaną omówione te formy wspierania realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne, które dotyczą pozyskiwania nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych przez podmioty prywatne na zasadach preferencyjnych, odbiegających od ogólnych zasad dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi. W przeważającej mierze odstępstwa te będą dotyczyły dwóch aspektów. Pierwszy to możliwość zbycia nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub j.s.t. na rzecz konkretnego podmiotu, bez obowiązku przeprowadzania przetargu.

Z kolei drugi to możliwość zbycia nieruchomości na warunkach odbiegających od zasady ekwiwalentności (równowartości) świadczeń. W tym

---

<sup>984</sup> S. Biernat, Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki), Państwo i Prawo, rok 1993, Nr 5, s. 4.

drugim aspekcie ustawodawca rozbudował w szczególności system udzielania bonifikat od ceny nieruchomości, czy też opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W niniejszej pracy zostaną omówione te regulacje prowadzące do dokonania transakcji na warunkach odbiegających od wolnorynkowych, które sprawiają że daną nieruchomość można określić mianem nieruchomości publicznej. W przeważającej mierze będą to przepisy, które dają możliwość udzielenia bonifikaty w związku z deklaracją dotyczącą określonego sposobu korzystania z nieruchomości będącego w ocenie ustawodawcy wystarczającym powodem dla przyznania określonemu podmiotowi preferencji w zakresie warunków nabycia nieruchomości stanowiącej własność podmiotu publicznego. Poza zakresem rozważań pozostaną w szczególności te, które ukierunkowane są na wywołanie określonych skutków w sferze prawa cywilnego związanych z dostosowaniem istniejących stosunków własnościowych do realiów gospodarki wolnorynkowej.

#### 4.1. Sprzedaż

Sprzedaż nieruchomości przez podmioty publiczne na rzecz osób trzecich odbywa się co do zasady na podstawie ogólnych mechanizmów prawa cywilnego. Treść tej czynności prawnej nie odbiega od sposobu, w jaki została ona ukształtowana w przepisach kodeksu cywilnego. Ustawodawca tworząc system aktów prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi określił zasady tego obrotu. Zostały one omówione w rozdziale II niniejszej pracy. W związku z tym, aby dopuścić odstępstwo od tych zasad, bez narażenia organów działających za podmioty publiczne na zarzut niegospodarności, ustawodawca wprowadza przepisy przywalające na zastosowanie szczególnych rozwiązań, prowadzących do uprzywilejowania czy to określonych grup podmiotów, czy też określonych sytuacji w których dochodzi do nabycia nieruchomości stanowiącej własność podmiotu publicznego przez podmiot prywatny. Jak już wyżej wskazano, przepisy te można podzielić na dwie grupy. Pierwsza to grupa przepisów, w których ustawodawca dozwala na zbycie nieruchomości przez podmiot publiczny na rzecz podmiotu prywatnego w trybie bezprzetargowym. We wcześniejszych rozważaniach zwrócono już uwagę, że przetargowy tryb zbywania nieruchomości dotyczy przeważnie tych przypadków, w których nieruchomość jest zbędna do bezpośredniego wykorzystania jej z przeznaczeniem na realizację zadań

publicznych. W odniesieniu do takich nieruchomości w doktrynie wyodrębniania jest zasada przetargowego zbywania nieruchomości<sup>985</sup>.

W przypadku nieruchomości, które można określić mianem nieruchomości publicznych zasada ta praktycznie nie znajduje zastosowania. W odniesieniu do takich nieruchomości sytuacje wymagające przeprowadzenia przetargu, który co do zasady sprowadza się do osiągnięcia jak największych korzyści ekonomicznych, będą należały do wyjątków. W przepisach ustaw regulujących problematykę obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność podmiotów publicznych, ustawodawca, w stosunku do nieruchomości publicznych, stwarza mechanizmy uelastyczniające podejmowanie decyzji o wyborze kontrahenta. Niejednokrotnie odwołuje się on także do przepisów skonstruowanych przede wszystkim po to, aby w możliwie jak największym stopniu uprawdopodobnić, że wybrany na podstawie wcześniej przyjętych kryteriów kontrahent zagwarantuje wykorzystywanie nieruchomości w optymalny z punktu widzenia społecznego sposób.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami, sytuacje w których zbycie nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa bądź j.s.t. następuje w drodze bezprzetargowej zostały uregulowane w art. 37 ust. 2. Abstrahując od braku jakiegokolwiek systematyki tej regulacji, z punktu widzenia dalszych rozważań istotne jest wyodrębnienie tych przypadków, w których zbycie nieruchomości następuje w drodze bezprzetargowej, ze względu na jej szczególną funkcję lub przeznaczenie, pozwalające sklasyfikować ją jako nieruchomość publiczną. Taki przypadek został uregulowany w pkt 3 tego przepisu. Ustawodawca tu odwołuje się do katalogu podmiotów wymienionych w art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n., mianowicie osób, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną a także organizacji pożytku publicznego. Podkreślenia wymaga, że przepis ten (art. 68 ust. 1 pkt 2 u.g.n.) dotyczy sytuacji, w których dopuszczalne jest udzielenie bonifikaty. W związku z tym, poza wskazaniem osób na rzecz których następuje zbycie, ustawodawca określa również cel sprzedaży nieruchomości wraz z udzieleniem bonifikaty. Cele te nie mają jakiegokolwiek znaczenia przy rozważaniu dopuszczalności zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej,

---

<sup>985</sup> M. Stańko (w:) J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, Gospodarowanie mieniem komunalnym, Warszawa 2008, s. 94 i nast., R. Pessel, Nieruchomości..., s. 73 i nast., R. Padrak, Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wrocław 2010, s. 13 i nast.

gdyż w art. 37 ust. 2 pkt 3 u.g.n. ustawodawca odsyła jedynie do katalogu osób, określonego w art. 68 ust. 1 pkt 2, a nie całokształtu tej regulacji.

Kolejnym z przejawów szczególnego podejścia do sprzedaży nieruchomości publicznych jest możliwość udzielenia bonifikaty od ceny sprzedaży. Może to nastąpić jedynie w sytuacjach przewidzianych w art. 68 ust. 1 u.g.n. Wyliczenie zawarte w tym przepisie ma charakter taksatywny. Oznacza to, że Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego poza określonymi w tym przepisie sytuacjami nie mogą stosować bonifikat<sup>986</sup>. W konkretnym przypadku, udzielenie bonifikaty może świadczyć o tym, że nieruchomość posiada szczególne znaczenie z punktu widzenia realizacji zadań publicznych przez podmioty prywatne, a co za tym idzie będzie ona spełniała kryteria pozwalające na jej sklasyfikowanie jako nieruchomość publiczną w znaczeniu przyjętym w niniejszej pracy.

#### 4.2. Darowizna nieruchomości na cele publiczne

Zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami dotyczącymi obrotu nieruchomościami publicznymi, kwestia nieodpłatnego przeniesienia praw do nieruchomości przez podmiot publiczny na rzecz podmiotu spoza struktur szeroko pojętej administracji publicznej jest niezwykle limitowana. Organy działające za podmioty publiczne nie mogą tu korzystać w pełni z cywilnoprawnej zasady swobody umów. W istocie bowiem ustawodawca jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza aby przeniesienie praw do nieruchomości przysługujących Skarbowi Państwa lub jednostkom samorządu terytorialnego nastąpiło nieodpłatnie w stosunkach z innymi podmiotami. Dokonywanie takich czynności prawnych może mieć miejsce jedynie w granicach określonych w ustawie<sup>987</sup>. Zazwyczaj ustawodawca stosuje tu dodatkowy wymóg w postaci szczególnego celu, jaki miałby uzasadniać rozporządzenie prawem do nieruchomości przysługującym podmiotowi publicznemu pod tytułem darmym.

W odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa oraz zasobów jednostek samorządu terytorialnego kwestia darowizny została uregulowana w tym samym przepisie, który dotyczy darowizny dokonywanej pomiędzy podmiotami publicznymi, mianowicie art. 13 ust. 2 u.g.n.

---

<sup>986</sup> G. Bieniek, M. Gdesz (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 447.

<sup>987</sup> E. Gniewek, Obrót..., s. 322.



Ustawodawca w przepisie tym nie wprowadza jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych po stronie obdarowanego. Beneficjentami darowizny dokonywanej w tym trybie mogą być zatem wszelkie osoby fizyczne i prawne<sup>988</sup>. W przeciwieństwie do obrotu pomiędzy podmiotami publicznymi, w przypadku dokonywania darowizny na rzecz podmiotu innego niż Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego ustawodawca wprowadził dodatkowy wymóg w postaci dokonania darowizny na cele publiczne. Darowizna dokonywana w tym trybie, także w przypadku obrotu z podmiotami spoza sektora publicznego nie traci swojego celowego charakteru. Wprost przeciwnie, ustawodawca ograniczył w takich przypadkach katalog celów, na jakie może zostać dokonana darowizna jedynie do celów publicznych. W przypadku darowizny dokonywanej na rzecz podmiotu innego niż Skarb Państwa czy jednostka samorządu terytorialnego, darowizna dokonana na cel inny niż publiczny jest niedopuszczalna<sup>989</sup>. Pojęcie celu publicznego winno być przy tym rozumiane ściśle, zgodnie z art. 6 u.g.n. Jak już wskazano w poprzedniej części niniejszej pracy, przy interpretacji pojęcia celu publicznego nie można odwoływać się do potocznego czy też ogólnego jego znaczenia. W literaturze podkreśla się także, że cel darowizny dokonywanej w tym trybie winien być wyraźnie sprecyzowany i szczegółowo opisany<sup>990</sup>. Nie jest tu przy tym wystarczające jedynie wskazanie celu publicznego, na realizację którego zostaje dokonana darowizna, ale należy skonkretyzować jego przedmiot<sup>991</sup>, gdyż tylko dokładne określenie celu darowizny może zapobiec pochopnemu jej odwołaniu lub ułatwić jej odwołanie<sup>992</sup>.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja sprawia, że darowizna jest szczególnie istotną formą obrotu charakterystyczną dla nieruchomości publicznych. Jej ściśle powiązanie z celami publicznymi pozwala bowiem na zagwarantowanie, że dana nieruchomość będzie wykorzystywana w sposób, któremu sam ustawodawca nadał szczególną rangę klasyfikując go w katalogu celów publicznych. Konstrukcja tego przepisu nie jest jednak pozbawiona wad zasygnalizowanych już w trakcie analizowania treści art. 13 ust. 2 u.g.n. pod kątem darowizny dokonywanej pomiędzy podmiotami publicznymi. Dotyczą one w szczególności charakteru prawnego samej umowy jak również problematyki

<sup>988</sup> E. Gniewek, *Obrót...*, s. 320.

<sup>989</sup> Zob. uchwała SN z 17 lipca 2003 r. III CZP 46/03 OSNC 2004, Nr 10, poz. 153.

<sup>990</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Komentarz, s. 59.

<sup>991</sup> G. Bieniek, G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, *Ustawa...*, s. 137.

<sup>992</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami*, Komentarz, s. 59.

odwołania darowizny. W istocie zatem z punktu widzenia realizacji celu publicznego na nieruchomości przekazanej w drodze darowizny o wiele większe znaczenie będą miały zapisy samej umowy niż regulacja zawarta w analizowanym art. 13 ust. 2 u.g.n. Przepis ten przewiduje bowiem dopuszczalność dokonania darowizny i jej podstawowy warunek w postaci przeznaczenia nieruchomości na cele publiczne, jak również sankcję na wypadek niewykorzystania nieruchomości na te cele w postaci odwołania darowizny. To, czy mechanizm wynikający z tego przepisu będzie mógł w sposób efektywny zostać zastosowany w danym przypadku zależy jednak od precyzji zapisów zawartych w umowie.

#### 4.3. Oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste

Kolejną formą obrotu charakterystyczną dla nieruchomości publicznych jest oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste. O szczególnym powiązaniu tej instytucji z nieruchomościami publicznymi świadczy zawarty w art. 232 § 1 k.c. krąg podmiotów uprawnionych do oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Z treści tego unormowania wynika, że użytkowanie wieczyste jest prawem rzeczowym kwalifikowanym od strony podmiotowej (właściciela gruntu ustanawiającego prawo użytkowania wieczystego, którym może być jedynie Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego i związki tych jednostek)<sup>993</sup>. Przepis ten w swym pierwotnym brzmieniu był właściwie zbieżny z treścią art. 1 ust. 1 u.g.t. Jako taki był on odzwierciedleniem funkcjonującego wówczas wyraźnego rozdziału pomiędzy regulacjami dotyczącymi gospodarowania nieruchomościami przeznaczonymi pod zabudowę oraz gospodarowania nieruchomościami rolnymi. Użytkowanie wieczyste traktowane było przy tym jako forma zastrzeżona dla terenów budowlanych. Pomimo późniejszego wejścia w życie u.g.g.w.n., a w dalszej kolejności obecnie obowiązującej u.g.n., a także wielokrotnych nowelizacji poszczególnych przepisów tych aktów prawnych, unormowanie zawarte art. 232 § 1 k.c. nie zostało dostosowane do nowych regulacji. Obecnie obowiązująca u.g.n. swym zakresem rzeczowym obejmuje już nie tylko tereny miejskie ale wszystkie nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub

---

<sup>993</sup> Zob. A. Cisek (w:) *Kodeks cywilny. Komentarz pod redakcją Edwarda Gniewka*, Warszawa 2006, s. 376.

jednostek samorządu terytorialnego i ich związków<sup>994</sup>. W chwili obecnej uregulowanie zawarte w art. 232 § 1 k.c. jest już tylko archaicznym ograniczeniem z okresu obowiązywania u.g.t., które z uwagi na brzmienie § 2 tego artykułu nie wpływa na zawężenie możliwości ustanawiania użytkowania wieczystego. Przepis ten stanowi bowiem, iż w wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Nie ulega wątpliwości, że u.g.n. jest regulacją szczególną w stosunku do przepisów k.c.

W trakcie ponad pięćdziesięcioletniego okresu funkcjonowania użytkowania wieczystego w polskim systemie prawa cywilnego wielokrotnie podejmowano próby całościowego lub częściowego wyeliminowania tej instytucji<sup>995</sup>. Także obecnie, w dobie prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości, celowość istnienia użytkowania wieczystego nadal budzi kontrowersje i jest poddawana pod dyskusję. W tym zakresie stanowisko samej Komisji, jak i poszczególnych przedstawicieli doktryny nie jest jednolite, a poglądy

<sup>994</sup> Por. art.1 pkt 1 i art. 10 u.g.n.

<sup>995</sup> Pierwszy projekt zakładający jej zniesienie pojawił się bowiem już w 1983 r. na etapie prac nad ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Co prawda projektodawcy aktualnie obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami nie mieli już wątpliwości co do celowości utrzymania instytucji użytkowania wieczystego w dotychczasowym kształcie, tym niemniej trzeba zwrócić uwagę, że równoległe z u.g.n., tj. 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, a następnie z dniem 24 października 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. Choć zakres tych uregulowań był ograniczony, to jednak w połączeniu z art. 32 u.g.n. ich uchwalenie wskazywało na dążenie ustawodawcy do stopniowego wyeliminowania użytkowania wieczystego. Wydawało się, że los tej instytucji został ostatecznie przesądzony w trakcie prac legislacyjnych nad obecnie obowiązującą ustawą o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Sejm rozpatrywał wówczas łącznie dwa projekty ustaw: poselski z dnia 25 lutego 2003 r. (druk sejmowy 1695) i rządowy z dnia 10 stycznia 2005 r. (druk sejmowy nr 3668) oraz poprawki zgłoszone do obu projektów, zawierające dodatkowe sprawozdanie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, Sprawiedliwości oraz Praw Człowieka (druk sejmowy nr 4068-A). W myśl art. 1 przegłosowanego przez Sejm projektu poselskiego ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz o zmianie niektórych ustaw, z dniem wejścia w życie ustawy przysługujące osobom fizycznym i osobom prawnym prawo użytkowania wieczystego przekształciłoby się ex lege w prawo własności nieruchomości nieograniczone czasowo. Przekształcenie to miało następować odpłatnie, z licznymi jednak przypadkami nieodpłatnego nabycia. Taka ustawa doprowadziłaby do zniknięcia z polskiego systemu prawnego instytucji użytkowania wieczystego, bez ustanowienia w jego miejsce jakiegokolwiek innej instytucji o zbliżonym kształcie, gdyż uchylone miałyby być również postanowienia art. 232-241 i 243 k.c. oraz odpowiednie przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dopiero Senackie poprawki do ustawy przyjęte uchwałą z dnia 21 lipca 2005 r. zdecydowały o zawężeniu zakresu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do zakresu wynikającego z zastępowanych ustaw przekształceniowych, tj. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności oraz ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości.

w tej materii są podzielone. Pierwotnie Komisja zdecydowała się utrzymać użytkowanie wieczyste w obecnym kształcie, czyli jako prawo pośrednie pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi i podjęła prace w celu zmodyfikowania tej instytucji. Efektem tych prac był projekt zmian przepisów art. 232-241 k.c.<sup>996</sup> uzupełniony o stosowne modyfikacje u.g.n. Jak wynika ze sprawozdania z działalności Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego za okres od 2002 do 2006 roku, wobec dalej idących projektów zainicjowanych w tym czasie przez Rząd i Sejm, prace zostały wstrzymane po przekazaniu projektu do Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>997</sup>. Ostatecznie Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego przyjęła koncepcję zastąpienia użytkowania wieczystego prawem zabudowy<sup>998</sup>. Nie analizując na tym etapie rozważań prawidłowości takiego rozwiązania, należy zwrócić uwagę, że swoich zwolenników mają zarówno koncepcje zakładające utrzymanie użytkowania wieczystego w polskim systemie prawnym<sup>999</sup>, jak i koncepcje zakładające rezygnację z tej instytucji<sup>1000</sup>.

Mimo prowadzonych uzgodnień międzyresortowych nad opracowanym przez Komisję projektem ustawy zakładającej wprowadzenie prawa zabudowy do polskiego porządku prawnego, kwestia przyszłości użytkowania wieczystego nie została rozstrzygnięta. Co więcej, biorąc pod uwagę sposób, w jaki został sformułowany projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>1001</sup> dotyczący prawa zabudowy, gdzie główny nacisk został położony na usprawnienie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, które nie ograniczają dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości przez jej właściciela bądź użytkownika wieczystego, sądzić można, że ustawodawca nie

<sup>996</sup> Zob. *Kwartalnik Prawa Prywatnego* z 2002 r., z. 3, s. 725-731.

<sup>997</sup> Zob. Sprawozdanie z działalności Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w kadencji 2002-2006, opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjnej/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego/>

<sup>998</sup> Zob. Z. Radwański, *Zielona Księga – Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 70, G. Bieniek, *W sprawie podmiotowych praw rzeczowych w nowym kodeksie cywilnym*, *Rejent* z 2008 r., Nr 2, s. 41, K. Zaradkiewicz, *Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy – Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego*, *Przegląd Legislacyjny* z 2006 r., Nr 2, s. 58.

<sup>999</sup> Zob. J. Ignatowicz, *Użytkowanie wieczyste de lege ferenda*, *Studia Iuridica* z 1994 r., t. 21: *Księga pamiątkowa ku czci prof. T. Dybowskiego*, s. 125, E. Gniewek, *O przyszłości...* s. 14, H. Cioch, *Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda*, *Rejent* z 2003 r., Nr 5, s. 14, G. Bieniek, *W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego (w:) Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005, s. 60, C. Woźniak, *Perspektywy...*, s. 33.

<sup>1000</sup> Zob. A. Brzozowski, *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*, *Zeszyty Prawnicze UKSW* z 2003 r., Nr 3.2, s. 89-90, P. Podleś, *Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego*, *Przegląd Sądowy* z 2005 r., Nr 10, s. 103.

<sup>1001</sup> Projekt z dnia 21 sierpnia 2013 r. jest dostępny na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji.

zamierza doprowadzić do wyeliminowania użytkowania wieczystego z polskiego porządku prawnego.

Jedną z ostatnich okazji do przeanalizowania na nowo zasadności istnienia w polskim systemie prawnym instytucji użytkowania wieczystego były prace legislacyjne zakończone uchwaleniem ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw<sup>1002</sup>. Równolegle, w wyniku pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, przez Trybunał Konstytucyjny analizowana była zgodność art. 8 ustawy przekształceniowej z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Kwestionowany przepis jest regulacją o charakterze intertemporalnym. Zakłada on, że do spraw wszczętych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów<sup>1003</sup> i niezakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 8 ustawy przekształceniowej z dnia 29 lipca 2005 r. w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie tej ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, do spraw wszczętych na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności dotyczących nieruchomości zabudowanej budynkiem biurowo-warsztatowym niewymienionej w art. 1 ust. 1 ustawy z 29 lipca 2005 r. w pierwotnym brzmieniu i zakończonych ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy z 28 lipca 2011 r., jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 21 ust. 1 oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP<sup>1004</sup>. Głównym powodem takiego rozstrzygnięcia był fakt, iż przepisy ustawy przekształceniowej z 1997 r. nie ograniczały katalogu przedmiotowego nieruchomości podlegających przekształceniu, natomiast w przepisach ustawy z 2005 r. w jej pierwotnym brzmieniu katalog ten był ograniczony do nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod tego rodzaju zabudowę oraz nieruchomości rolnych. Trybunał Konstytucyjny uznał, że na gruncie ustawy z 1997 r. użytkownikom wieczystym,

---

<sup>1002</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 187 poz. 1110

<sup>1003</sup> Przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności następowało na podstawie ustawy z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. z 2001 r. Nr 120, poz. 1299 ze zm.) oraz ustawy z dnia 26 lipca 2001 r. o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (Dz. U. Nr 113, poz. 1209 ze zm.). Obie te regulacje utraciły moc na podstawie art. 9 ustawy przekształceniowej z 29 lipca 2005 r.

<sup>1004</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 grudnia 2011 r. sygn. akt P 31/10 OTK-A z 2011 Nr 10 poz. 114

ktorzy w wyznaczonym ustawowym terminie do 31 grudnia 2002 r. prawidłowo złożyli wnioski o przekształcenie użytkowania wieczystego w prawo własności, przysługiwała maksymalnie ukształtowana ekspektatywa nabycia własności podlegająca ochronie z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancji ochrony praw majątkowych, w tym prawa własności (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji). Dotyczyło to wszystkich użytkowników wieczystych bez względu na przedmiotowe cechy nieruchomości objętej wnioskiem (art. 1 ustawy przekształceniowej z 1997 r.). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego bezpośrednie działanie nowego prawa z 2005 r. doprowadziło do pogorszenia sytuacji prawnej osób, które pod rządem poprzedniego prawa wystąpiły o realizację przysługujących im uprawnień i nabyły maksymalnie ukształtowaną ekspektatywę nabycia prawa własności nieruchomości. Osoby te nie doczekały się realizacji swojego uprawnienia pod rządem starego prawa, zaś nowa ustawa doprowadziła do "wygaszenia" przysługującej im ekspektatywy.

Przepisy ustawy nowelizującej z dnia 28 lipca 2011 r., które weszły w życie z dniem 9 października 2011 r., doprowadziły do rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy przekształceniowej poprzez zniesienie ograniczenia co do rodzaju nieruchomości, które mogą być przedmiotem roszczenia o przekształcenie. Na podstawie przepisów tej ustawy roszczeniem tym objęte były wszystkie nieruchomości, niezależnie od ich funkcji lub przeznaczenia. Roszczenie to przysługiwało jedynie osobom, które były użytkownikami wieczystymi w dniu 13 października 2005 r. i ich następcom prawnym<sup>1005</sup>. Nie wprowadzono także zakazu zawierania nowych umów użytkowania wieczystego. W wyroku z dnia 10 marca 2015 r. Sygn. akt K 29/13 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy określające katalog osób uprawnionych do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w zakresie, w jakim przyznają to uprawnienie osobom fizycznym i prawnym, które nie miały tego uprawnienia przed dniem wejścia w życie ww. ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. są niezgodne Konstytucją RP<sup>1006</sup>.

O braku systemowego podejścia do instytucji użytkowania wieczystego świadczą również przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie

---

<sup>1005</sup> Wyjątek od tej zasady został wskazany w art. 1 ust. 4 ustawy przekształceniowej i dotyczy on osób, które użytkowanie wieczyste uzyskały w zamian za wywłaszczenie lub przejęcie nieruchomości gruntowej na rzecz Skarbu Państwa na podstawie innych tytułów, przed dniem 5 grudnia 1990 r. oraz osób będących właścicielami lokali, których udział w nieruchomości wspólnej obejmuje prawo użytkowania wieczystego.

<sup>1006</sup> Zob. wyrok TK z dnia 10 marca 2015 r. Sygn. akt K 29/13 (Z.U. z 2015 r. Nr 3A poz. 29).

przyrody<sup>1007</sup> w brzmieniu nadany w wyniku nowelizacji dokonanej na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>1008</sup>. Ustawodawca przyjął tu takie rozwiązania jak chociażby nabycie z mocy prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa położonych w granicach parku narodowego i służących realizacji jego celów, przy czym nabycie to następuje z dniem wejścia w życie ustawy o utworzeniu parku narodowego albo rozporządzenia w sprawie zmiany jego granic park. Zmodyfikowano również przepisy dotyczące prawa pierwokupu przewidując w szczególności, że parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa. W przypadku wykonania prawa pierwokupu nieruchomość Skarbu Państwa oddaje się w użytkowanie wieczyste parkowi narodowemu. Taka konstrukcja sprawia, że nawet w obrębie jednej regulacji prawnej występować będą dwa rodzaje użytkowania wieczystego, jedno powstałe z mocy prawa w związku z utworzeniem lub zmianą granic parku narodowego<sup>1009</sup> czy też wejściem w życie samej nowelizacji<sup>1010</sup>, drugie powstałe w wyniku oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości nabytej w związku z realizacją prawa pierwokupu<sup>1011</sup> czy zbędnej jednostce organizacyjnej sprawującej trwały zarząd<sup>1012</sup>.

W tym pierwszym przypadku należy mieć na uwadze, że stwierdzenie nabycia użytkowania wieczystego następuje w drodze decyzji administracyjnej. Przepisy przywołanych wyżej ustaw stanowią wyczerpującą regulację materialnoprawną i w takiej sytuacji brak jest możliwości stosowania w drodze analogii innych regulacji, w tym w szczególności przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami czy też kodeksu cywilnego. Bezpośrednią konsekwencją takiego stanu rzeczy jest fakt, iż ani cel użytkowania wieczystego, ani sposób korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste nie zostaną określone. Brak jest bowiem przepisu, który stanowiłby podstawę do orzekania w tym zakresie przez organ administracji publicznej, a zgodnie z jedną z naczelných zasad prawa administracyjnego, wyrażoną w art. 6 k.p.a. oraz art. 7 Konstytucji RP. W doktrynie przyjmuje się natomiast, że stosowanie analogii w procesie wykładni prawa

<sup>1007</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 627

<sup>1008</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 224 poz. 1337

<sup>1009</sup> art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

<sup>1010</sup> art. 7 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 224 poz. 1337).

<sup>1011</sup> art. 10 ust. 5j ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

<sup>1012</sup> art. 10 ust. 5k ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

administracyjnego materialnego jest niedopuszczalne zarówno ze względu na wymóg wykazania przez organ administracji publicznej istnienia wyraźnej podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej, jak i ze względu na uzasadniający to wymaganie warunków ustawowej ochrony praw i wolności obywatelskich. Organ administracji publicznej nie może nałożyć na obywatela obowiązku wynikającego z rozumowania *per analogiam*, ale też nie może w drodze tego rozumowania przyznać mu żadnych uprawnień<sup>1013</sup>. Odmienne sytuacja przedstawia się w przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na podstawie art. 10 ust. 5j i 5k ustawy o ochronie przyrody. Brak jest jakichkolwiek podstaw aby odmawiać tu stosowania ogólnych regulacji dotyczących użytkowania wieczystego zawartych w Kodeksie cywilnym czy też w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przepisy ustawy o ochronie przyrody wprowadzają tu jedynie pewnego rodzaju modyfikacje dotyczące chociażby zwolnienia z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Obecnie, z punktu widzenia mechanizmów prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi, oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste stanowi jedną z form zbycia nieruchomości w rozumieniu art. 4 ust. 3b u.g.n. Decyzja o wyborze formy zbycia należy do organu reprezentującego publicznego właściciela nieruchomości. Winien on przy tym kierować się wyrażoną w art. 12 u.g.n. zasadą prawidłowej gospodarki. Jak już wskazano w poprzedniej części niniejszej pracy, zasada ta nie obliuguje do gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i j.s.t. w sposób zmierzający do bezwarunkowego maksymalizowania zysku. Gdyby na użytkowanie wieczyste spojrzeć od tej strony, wówczas oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste każdorazowo byłoby sprzeczne z zasadami prawidłowej gospodarki. Z punktu widzenia ekonomicznego dokonywanie tej czynności prawnej jest bowiem mniej opłacalne niż sprzedaż, przy założeniu że zapłata ceny następuje jednorazowo w dniu przeniesienia własności. Oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste pozwala jednak wiążąco określić sposób korzystania z nieruchomości. Po użytkowanie wieczyste winno się zatem sięgać przede wszystkim wówczas, gdy właścicielowi nieruchomości zależy na zachowaniu pieczy nad sposobem jej zagospodarowania<sup>1014</sup>. Taka konstrukcja sprawia, że użytkowanie wieczyste może stanowić atrakcyjną formę realizowania zadań o charakterze publicznym przez podmioty prywatne. Z jednej strony

<sup>1013</sup> A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do art.6 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX el.

<sup>1014</sup> Zob. Z. Truskiewicz, *Użytkowanie wieczyste...*, s. 193.



zapewnia ona użytkownikowi wieczystemu możliwość pozyskania stosunkowo niskim kosztem<sup>1015</sup> trwałego tytułu do nieruchomości, zawierającego uprawnienie do rozporządzania nabytym prawem, w tym w szczególności ustanowienia hipoteki, co niejednokrotnie ma decydujące znaczenie z punktu widzenia źródeł finansowania danej inwestycji. Właściciel nieruchomości posiada natomiast zagwarantowaną stałą kontrolę nad sposobem korzystania z nieruchomości, w tym postępów w realizacji danego zamierzenia inwestycyjnego, a w razie takiej konieczności, ma on możliwość zastosowania sankcji wymienionych w art. 63 u.g.n. i art. 33 ust. 3 u.g.n. w związku z art. 240 k.c. W przypadku zbycia nieruchomości Skarbu Państwa lub j.s.t. poprzez jej oddanie w użytkowanie wieczyste dochód z tego tytułu ma drugorzędne znaczenie. Właścicielowi przysługuje prawo do pierwszej opłaty wynoszącej od 15% do 25% ceny nieruchomości oraz prawo do pobierania opłat rocznych naliczanych według stawki uzależnionej od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, która mieści się w przedziale od 0,1% do 3% ceny nieruchomości<sup>1016</sup>.

W istocie zatem nieruchomość, która zostanie przeznaczona do rozdysponowania w tej formie może spełniać kryteria warunkujące potraktowanie jej jako nieruchomości publicznej. Nie zmienia tego również fakt, iż zgodnie z art. 37 ust. 1 u.g.n. nieruchomości Skarbu Państwa i j.s.t. co do zasady mają być oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Takie rozwiązanie przyjęto gdyż nieruchomości stanowiące własność tych podmiotów są dobrem ogólnonarodowym, mimo że podmioty dysponujące takimi gruntami stały się w nowej rzeczywistości gospodarczej i ustrojowej równorzędnymi stronami stosunków cywilnoprawnych. Z punktu widzenia tych kryteriów decydujące jest bowiem to, w jaki sposób dana nieruchomość będzie wykorzystywana oraz czy podmiotowi publicznemu przysługują uprawnienia do skutecznego kształtowania tego sposobu i sprawowania pieczy nad jego utrzymywaniem. Bez znaczenia pozostaje przy tym czy podmiot publiczny będzie korzystał z tej nieruchomości

<sup>1015</sup> Stwierdzenie to w praktyce odnosi się jedynie do oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, gdzie swoistą „ceną” jest pierwsza opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego wynosząca od 15 do 25% ceny nieruchomości ustalonej na podstawie jej wartości rynkowej. Na rynku wtórnym ceny za nabycie prawa użytkowania wieczystego, w przypadku gdy sposób korzystania z nieruchomości nie jest określony, nie odbiegają znacznie od cen za nabycie prawa własności nieruchomości.

<sup>1016</sup> Stawki procentowe opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego zostały określone w art. 72 ust. 3 u.g.n. a w przypadku Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w art. 17b ust. 1 u.g.n.r.SP.

samodzielnie, czy też będą z niej korzystały podmioty trzecie. W przypadku oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, niezależnie od przyjętego w danej sytuacji sposobu wyłonienia użytkownika wieczystego, podmiotowi publicznemu przysługuje możliwość kształtowania tych zapisów, czy to poprzez odpowiednie określenie warunków przetargu, czy też na etapie rokowań prowadzących do zawarcia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste w drodze bezprzetargowej.

Jeden ze szczególnych przypadków oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste został uregulowany w art. 38d ustawy o lasach. Przepis ten przewiduje możliwość oddania gruntu w użytkowanie wieczyste przez Lasy Państwowe. Zgodnie z treścią tego przepisu na wniosek starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, grunty, o których mowa w art. 38c ust. 1, oraz nieprzydatne dla potrzeb gospodarki leśnej budynki i budowle, wraz z gruntem niezbędnym do korzystania z nich, mogą być przekazane przez Lasy Państwowe w użytkowanie wieczyste osobie prawnej lub użytkowanie innej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Ze względu na zawarte odesłanie do w art. 38c ust. 1, regulacja ta dotyczy gruntów leśnych lub rolnych znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, w stosunku do których nastąpiła zmiany przeznaczenia na cele nieleśne lub nierolnicze, dokonana w trybie przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ze względu na osobliwość tego przepisu, jego wykładnia była przedmiotem zainteresowania ze strony przedstawicieli doktryny<sup>1017</sup>. Przyjęcie literalnej wykładni tego przepisu doprowadziłoby do stanu, w którym miałyby miejsce kilka odstępstw od ogólnie przyjętych zasad obrotu cywilnoprawnego. Wyjaśnienia wymagało zatem, czy użyte przez ustawodawcę stwierdzenia miały na celu wywołanie takiego stanu, czy też regulację tę należy łączyć z ogólnie obowiązującymi przepisami dotyczącymi oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz obrotu nieruchomościami publicznymi. Główne problemy wymagające rozstrzygnięcia to przede wszystkim, czy na podstawie tej regulacji dopuszczalnym jest wykreowanie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do nieprzydatnych dla potrzeb gospodarki leśnej budynków i budowli, jaki organ winien reprezentować Skarb Państwa jako właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w relacjach

<sup>1017</sup> P. Grzejszczak, *Lasy Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste lub przekazane do użytkowania*, LEX/el. ABC nr 84495, J. Zięty, *Szczególny sposób oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste przez PGL Lasy Państwowe*, Samorząd Terytorialny, Nr 4, s. 55 i nast., B. Rakoczy, *Ustawa o lasach*, s. 199 i nast.

z użytkownikiem wieczystym oraz czy na podstawie tej regulacji istnieje możliwość oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na rzecz podmiotów innych niż osoby prawne.

Odnosząc się do zagadnień budzących wątpliwości należy stwierdzić, że przepis ten samodzielnie nie może stanowić podstawy do oddania w użytkowanie wieczyste budynków i budowli. Zgodnie bowiem z konstrukcją użytkowania wieczystego wynikającą z przepisów kodeksu cywilnego, budynki i inne urządzenia stanowią przedmiot odrębnej od gruntu własności przysługującej użytkownikowi wieczystemu, która jest prawem związanym z użytkowaniem wieczystym. Jest to zatem jeden z wyjątków od jednej z podstawowych zasad prawa cywilnego, jaką jest zasada *superficies solo cedit*. Analizowana regulacja, mimo zawartego w niej stwierdzenia dotyczącego oddawania budynków i budowli w użytkowanie wieczyste, nie może być interpretowana w sposób przełamujący ogólną konstrukcję użytkowania wieczystego wynikającą z przepisów kodeksu cywilnego. Za taką interpretacją nie przemawiają żadne względy, którymi ustawodawca miałby się kierować przy wprowadzaniu takiego rozwiązania. Poza tym przepisy ustawy o lasach w zakresie użytkowania wieczystego nie mają charakteru autonomicznego, w żaden sposób nie określają one treści prawa użytkowania wieczystego. Nie wprowadzają one więc do polskiego porządku prawnego instytucji użytkowania wieczystego o treści innej niż wynika ona z przepisów kodeksu cywilnego oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, a co za tym idzie nie można pominąć tych regulacji przy ustalaniu treści praw użytkowania wieczystego ustanowionego na podstawie art. 38d ustawy o lasach. Wydaje się, że za przyjęciem takiego stanowiska opowiada się także sam ustawodawca, gdyż w materiałach legislacyjnych do jednej z nowelizacji obejmujących treść tego przepisu wskazano m.in., że w przypadku zaistnienia konieczności zawarcia w formie aktu notarialnego umowy użytkowania wieczystego gruntów oraz zbycia znajdujących się na nich budynków i budowli, a także ustalenia ich wartości, należy zastosować przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1018</sup>. W istocie zatem należy stwierdzić, że treść analizowanego przepisu została niewłaściwie sformułowana. Jego celem miało być bowiem oddanie w użytkowanie jedynie gruntu koniecznego do prawidłowego korzystania z budynków lub budowli, których własność zostanie przeniesiona na użytkownika

---

<sup>1018</sup> Zob. uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie i uchyleniu niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych z zakresu działań środowisko i gospodarka wodna, druk sejmowy nr 1773 Sejmu RP V kadencji.

wieczystego. Za takim stanowiskiem, odwołując się do intencji prawodawcy, opowiada się J. Zięty. Autor zwraca jednak uwagę, że na podstawie obecnej treści tego przepisu dopuszczalna jest interpretacja o możliwości oddania budynków czy budowli do użytkowania wieczystego, stosując odpowiednio przepisy o oddawaniu gruntów w użytkowania wieczyste<sup>1019</sup>. Ze względu na wskazane wyżej okoliczności nie można podzielić takiego stanowiska.

Przedstawiony powyżej kierunek wykładni ma też znaczenie przy rozwiązywaniu drugiej z powstałych wątpliwości, mianowicie jaki organ winien reprezentować Skarb Państwa jako właściciela nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w relacjach z użytkownikiem wieczystym. Choć zasadność przyjęcia takiego rozwiązania może być kwestionowana, to jednak nie ulega wątpliwości, że zgodnie z treścią art. 38d ustawy o lasach sama umowa o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste winna zostać zawarta przez przedstawiciela Lasów Państwowych, na wniosek właściwego miejscowo starosty. Ze względu na szczególny przedmiot tej umowy, jakim są grunty leśne lub rolne znajdujące się w zarządzie Lasów Państwowych, w stosunku do których nastąpiła zmiany przeznaczenia na cele nieleśne lub nierolnicze oraz trwały sposób rozdysponowania, jakim jest oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, należałoby przyjąć, że nie jest wskazane, aby po ustanowieniu tego prawa Skarb Państwa w relacjach z użytkownikiem wieczystym nadal był reprezentowany przez przedstawiciela Lasów Państwowych. Wydaje się bowiem, że w takiej sytuacji na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego reprezentantem Skarbu Państwa winien być właściwy miejscowo starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia fakt, iż zgodnie z art. 23 ust. 1 u.g.n. to do starosty należy obowiązek ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste. Co więcej, przepis art. 11 ust. 1 u.g.n. ustanawia ogólną zasadę, że o ile nie ma odrębnych uregulowań ustawowych, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu). Przepis ten nie ogranicza reprezentacji Skarbu Państwa tylko do mienia wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa<sup>1020</sup>.

Zagadnieniem, które budzi wątpliwości jest również dopuszczalność oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na rzecz podmiotów innych niż

<sup>1019</sup> Zob. J. Zięty, *Szczególny...*, s. 58.

<sup>1020</sup> Wyrok SA w Poznaniu z dnia 21 marca 2007 r. I ACa 1136/06 treść orzeczenia dostępna jest na Portalu Orzeczeń Sądów Powszechnych pod adresem <http://orzeczenia.ms.gov.pl>

osoby prawne. Zgodnie bowiem z literalną treścią tego przepisu, umowę o oddanie gruntu użytkowanie wieczyste można zawrzeć jedynie z osobami prawnymi. W tym trybie nie jest zatem dopuszczalne ustanowienie użytkowania wieczystego na rzecz osoby fizycznej czy innej jednostki organizacyjnej, której przepisy przyznają podmiotowość prawną. Zasadność wprowadzenia tego ograniczenia budzi wątpliwości, zwłaszcza że na gruncie przepisów o lasach sprzedaż tych samych gruntów możliwa jest na rzecz w zasadzie każdego podmiotu. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, nie ma zatem możliwości oddania w użytkowanie wieczyste na rzecz podmiotów innych niż osoby prawne.

Z punktu widzenia całokształtu norm dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi, celowość istnienia tej regulacji nie jest do końca jasna. Nawet w sytuacji, gdyby w przepisach ustawy o lasach brak było jakichkolwiek regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami pozostających w zarządzie Lasów Państwowych, wówczas dopuszczalność takiego obrotu należałoby rozstrzygać na podstawie ogólnych regulacji dotyczących obrotu cywilnoprawnego. W przypadku użytkowania wieczystego byłyby to przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz kodeksu cywilnego. Obrót ten z pewnością byłby ograniczony przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju<sup>1021</sup>. W istocie zatem na podstawie ogólnych zasad obrót ten w pełnym zakresie byłby możliwy jedynie w odniesieniu do nieruchomości, które nie stanowią lasów w rozumieniu art. 3 ustawy o lasach. Ustawodawca nie przyjął jednak takiego stanowiska. Postanowił szczegółowo uregulować formy obrotu gruntami pozostającymi w zarządzie Lasów Państwowych. Przyjęcie takiego rozwiązania stwarza jednak problemy natury interpretacyjnej wynikające przede wszystkim z trudności w ustaleniu przepisów zawartych w ustawie o lasach względem regulacji ogólnych. Wydaje się bowiem, że ustawodawca postanowił generalnie wyłączyć nieruchomości pozostające w zarządzie Lasów Państwowych spod obrotu cywilnoprawnego pozostawiając możliwość dokonywania czynności cywilnoprawnych w odniesieniu do tych nieruchomości jedynie w trybie regulacji zawartych w przepisach ustawy o lasach.

Na przykładzie analizowanego przepisu jasno wynika jednak, że regulacje te nie korespondują z przepisami o charakterze ogólnym oraz zawierają trudne do jednoznacznego wyjaśnienia ograniczenia natury zarówno przedmiotowej jak i podmiotowej. Celowość istnienia takiej regulacji budzi wątpliwości także z tego

<sup>1021</sup> Dz. U. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

powodu, że ustawodawca w przepisie tym nie wykorzystał pełni możliwości, jakie daje instytucja użytkowania wieczystego i w żaden sposób nie określił w jakim celu miałoby to prawo być ustanowione. Strony umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste posiadają tu zatem pełną dowolność w kształtowaniu tak celu użytkowania wieczystego jak i sposobu korzystania z nieruchomości nie wyłączając przy tym możliwości przeznaczenia nieruchomości na cele komercyjne. W istocie więc przepis ten nie może być traktowany jako norma, którą ustawodawca dedykował jedynie dla nieruchomości publicznych.

## 5. Podsumowanie

Z przedstawionych powyżej rozważań wynika, że charakter nieruchomości ma decydujący wpływ na zastosowaną przez ustawodawcę konstrukcję prawną. W przypadku nieruchomości niezbędnych do realizacji celu publicznego obrót nieruchomościami w głównej mierze opiera się o rozwiązania natury administracyjnoprawnej. Z tego względu w ramach ukształtowanego stosunku prawnego podmioty publiczne nabywające nieruchomości posiadają nieporównywalnie silniejszą pozycję względem podmiotów pozbawianych tytułu prawnego do nieruchomości. Co więcej, na gruncie regulacji zawartych w tzw. specustawach, uprawnienia podmiotów pozbawianych tytułu prawnego do nieruchomości sprowadzają się *de facto* jedynie do żądania wypłaty odszkodowania, którego wysokość co do zasady w pierwszej kolejności podlega negocjacom, a w razie ich niepowodzenia jest ustalana przez organ w drodze decyzji administracyjnej na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Jak już wyżej wskazano, przyjęty w Polsce konstytucyjny model wywłaszczenia odpowiada standardom obowiązującym w państwach demokratycznych. Sposób konkretyzacji tego modelu w ustawodawstwie szczególnym budzi jednak wątpliwości dotyczące głównie regulacji zawartych w tzw. specustawach. Nie jest przy tym kwestionowana ich skuteczność, ale arbitralny sposób ich tworzenia, niemalże dla każdej inwestycji o strategicznym znaczeniu dla państwa. Co więcej, te szczególne mechanizmy prawne wprowadzane są bez przeprowadzania niezbędnej analizy ukazującej rzeczywiste przyczyny stagnacji w procesie inwestycyjnym. Analiza taka mogłaby pozwolić na udzielenie odpowiedzi, czy tymi przyczynami faktycznie są

skomplikowane, w nieuzasadniony sposób procedury administracyjne, czy też brak zapewnienia finansowania tych inwestycji na odpowiednim poziomie.

Zbudowanie uniwersalnego modelu nabywania nieruchomości przez podmioty publiczne jest zadaniem trudnym lecz nie niewykonalnym. Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej rozważania, warto zwrócić uwagę przede wszystkim na problemy, przed jakimi stanął ustawodawca na etapie tworzenia poszczególnych regulacji związanych z nabywaniem nieruchomości przez podmioty publiczne. Już na tym etapie podkreślenia wymaga, że nie wszystkie te regulacje dotyczą wprost nabywania nieruchomości przeznaczonych na realizację zadań publicznych. Przeznaczenie danej nieruchomości winno natomiast warunkować stopień władczej ingerencji organów administracji publicznej w prawa podmiotowe jednostki. W przypadku nieruchomości przeznaczonych na realizację strategicznych zadań państwa, stopień tej ingerencji z oczywistych względów może być największy. Wraz z rozluźnieniem charakteru tych zadań, m.in. poprzez dopuszczenie ich realizacji przez podmioty prywatne, stopień tej ingerencji winien maleć aż do jego całkowitego zaniku w przypadku gdy nabycie danej nieruchomości ma związek jedynie z celami gospodarczymi. W tym ostatnim przypadku pozycja podmiotów publicznych winna być zrównana z pozycją pozostałych uczestników prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami.

W przypadku realizacji inwestycji o strategicznym znaczeniu dla państwa nabywanie nieruchomości nie powinno każdorazowo odbywać się na podstawie specjalnie w tym celu stworzonej ustawy. Jak już wyżej wskazano, ustawodawca winien skatalogować rodzaje inwestycji, których realizacja przy zastosowaniu zasad ogólnych jest w znacznym stopniu utrudniona i stworzyć dla nich uniwersalną regulację, zastępującą dotychczasowe specustawy. Wydaje się, że taka regulacja winna dotyczyć przede wszystkim inwestycji o charakterze liniowym, gdzie zachodzi konieczność przeprowadzenia podziałów geodezyjnych i nabycia na rzecz podmiotu publicznego znacznej ilości nieruchomości stanowiących własność różnych osób. W takich sytuacjach klasyczna procedura wywłaszczeniowa nie jest wydolna. Nawet jednak taka szczegółowa regulacja winna gwarantować podmiotom pozbawianym przysługujących im dotychczas praw majątkowych względem nieruchomości poszanowania przynajmniej minimum ich praw i wolności. Z oczywistych względów trudno byłoby przyjąć, aby sprzeciw jednej osoby uniemożliwiał

realizację inwestycji celu publicznego służącej dla potrzeb ogółu, niemniej jednak nie można także odmówić takiej osobie prawa do przedstawienia swojej opinii i oczekiwań oraz uzyskania przekonującego, merytorycznego stanowiska, dlatego te oczekiwania nie mogą zostać spełnione.

Ustawodawca winien na nowo przeanalizować również obecny kształt przepisów przyznających podmiotom publicznym ustawowe prawo pierwokupu. W pierwszej kolejności należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie, jakim celom miałyby służyć ta instytucja. Z pewnością bowiem nie można jej traktować jako instrumentu zapewniającego systemowe nabywanie nieruchomości z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych. Wydaje się, że kształt instytucji ustawowego prawa pierwokupu wymaga ponownego przemyślenia. Trudno się bowiem nie zgodzić ze stwierdzeniem R. Sztyka, zgodnie z którym ustawodawca przy tworzeniu ustawowego prawa pierwokupu nie reprezentuje jakiegokolwiek koncepcji<sup>1022</sup>. Winien on bowiem w pierwszej kolejności odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę odgrywać ma ta instytucja w obrocie nieruchomościami publicznymi. W szczególności nie jest niczym uzasadnione dalsze poszerzanie zakresu ustawowego prawa pierwokupu<sup>1023</sup>.

Obecny kształt przepisów dotyczących tej instytucji skłania do postawienia tezy, że jej podstawowym celem jest ochrona przed działaniami spekulacyjnymi. Ochrona ta ma jednak charakter czysto iluzoryczny, chociażby z uwagi na fakt, iż w jednostkach sektora finansów publicznych wydatki środków finansowych odbywają się w oparciu o zaplanowany budżet. Na etapie jego opracowywania trudno jest przy tym przewidzieć, jakie nieruchomości, w stosunku do których danemu podmiotowi przysługuje prawo pierwokupu, będą przedmiotem obrotu w danym roku budżetowym. Wydaje się, że w obecnych warunkach ustawowe prawo pierwokupu winno dotyczyć jedynie nieruchomości spełniających określone cechy z punktu widzenia przedmiotowego. Tymi cechami mogłoby być określone położenie, przeznaczenie, czy sposób zagospodarowania. W szczególności trudno jest uzasadniać dalsze obowiązywanie prawa pierwokupu w odniesieniu do nieruchomości niezabudowanej, nieruchomości nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo j.s.t., czy też prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez

---

<sup>1022</sup> R. Sztyk, Prawo pierwokupu w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent, 1997 r. Nr 12, s. 80.

<sup>1023</sup> J. Górecki, Prawo pierwokupu... s. 59.



zbywcę. Tak w przypadku jednej jak i drugiej kategorii obecnie obowiązujące przepisy oraz praktyka działania organów wykonujących uprawnienia właścicielskie, przysługujące podmiotom publicznym winny zapewnić należytą ochronę interesów tych podmiotów. Skarb Państwa czy j.s.t. sprzedając nieruchomość bądź oddając ją w użytkowanie wieczyste wyzbywa się uprawnień do korzystania z takiej nieruchomości i decydowania w ramach uprawnień właścicielskich o jej sposobie zagospodarowania. Uprawnienia w tym zakresie przysługują nowemu właścicielowi i na gruncie art. 140 k.c. nie można od niego oczekiwać aby wykonywał swe prawo w określony sposób. Trudno jest więc znaleźć uzasadnienie, dlaczego uprawnienia właściciela nieruchomości w zakresie możliwości swobodnego rozporządzania swym prawem byłyby ograniczone tylko dlatego, że nabył on swą nieruchomość uprzednio od Skarbu Państwa albo j.s.t. i nie dokonał jej zabudowy.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, gdyż w tym przypadku umowa o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste bądź decyzja administracyjna potwierdzająca nabycie tego prawa *ex lege* może określać warunki użytkowania wieczystego, w tym w szczególności sposób korzystania z nieruchomości, a także rodzaj i termin zabudowy. Prawo pierwokupu nie jest jednak instrumentem prawnym adekwatnym do egzekwowania tych warunków. Odrębne przepisy określają bowiem uprawnienia Skarbu Państwa bądź j.s.t. jako właścicieli nieruchomości gruntowej oddanej w użytkowanie wieczyste na wypadek, gdy użytkownik wieczysty korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, a w szczególności jeżeli wbrew umowie nie wznioł określonych w niej budynków lub urządzeń w określonym terminie. W takiej sytuacji mogą zostać ustalone dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego (art. 63 u.g.n.), a nawet może dojść do rozwiązania umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste (art. 33 ust. 3 u.g.n. oraz art. 240 k.c.). Instrumenty te są w pełni wystarczające do egzekwowania przesłanek oddania gruntów w użytkowanie wieczyste. Z tego punktu widzenia brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla dalszego utrzymywania w systemie prawnym ustawowego prawa pierwokupu w odniesieniu do prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej.

Ustawodawca winien również rozważyć wprowadzenie kryteriów warunkujących skorzystanie w danej sytuacji z prawa pierwokupu.

Przedstawiony wyżej przykład kryteriów opracowanych dla wewnętrznych potrzeb Agencji Nieruchomości Rolnych pokazuje, że instytucja ta, dotkliwie ingerująca w prywatnoprawny obrót nieruchomościami, może być wykorzystywana w zasadzie dowolnie, bez specjalnego uzasadnienia wynikającego z celu danej regulacji. Jest to o tyle istotne, że w orzecznictwie sądowym i w doktrynie wyraźnie podkreśla się, że decyzja o skorzystaniu z prawa pierwokupu przez podmioty publiczne należy do sfery wewnętrznej organów administracji publicznej. W związku z tym sąd nie jest władny do oceny celowości skorzystania przez podmiot publiczny z przysługującego mu prawa pierwokupu. Sąd może jedynie zbadać, czy oświadczenie o wykonaniu tego prawa, jako czynność z zakresu prawa cywilnego, nie pozostaje w sprzeczności z zasadami współżycia społecznego, m.in. ze względu na cel, dla którego wykonano prawo pierwokupu. Dopiero stwierdzenie takiej sprzeczności uzasadnia ustalenie nieważności oświadczenia o wykonaniu czynności prawa pierwokupu<sup>1024</sup>. Katalog sytuacji, w których można byłoby uznać wykonanie prawa pierwokupu przez podmiot publiczny za nadużycie prawa nie jest jednak jasny. Biorąc pod uwagę brak jakichkolwiek kryteriów warunkujących wykonanie prawa pierwokupu oraz brak obowiązku wykazania celowości wykonania tego prawa, katalog takich przypadków jest niezwykle wąski<sup>1025</sup>.

Odnosząc się do regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami pomiędzy podmiotami publicznymi, należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że ustawodawca nigdzie nie wskazał, jakiemu celowi miałyby służyć ten obrót. Każdy z przepisów dotyczący tej kwestii stanowi w istocie regulację zupełnie autonomiczną, niepopartą żadnymi rozwiązaniami systemowymi. Co więcej, ze względu na kazuistyczne rozwiązania zawarte w poszczególnych przepisach, powstaje wątpliwość, czy w zakresie tego obrotu dopuszczalne jest stosowanie jedynie form wyraźnie przewidzianych przez ustawodawcę, czy też dopuszczalne jest wykorzystywanie wszelkich form dopuszczalnych na podstawie ogólnych zasad prawa cywilnego. Wydaje się, że należałoby opowiedzieć się za przyjęciem drugiego ze wskazanych wyżej rozwiązań. Przyjmując jednak to rozwiązanie, znaczna część obecnie istniejących przepisów pozbawiona byłaby treści normatywnej. Nawet gdyby nie zostały one

<sup>1024</sup> Wyrok SN z 25 kwietnia 1989 r. I CR 137/89, niepubl., J. Jezioro, Kodeks cywilny. Komentarz pod red. E. Gniewka, Warszawa 2011, s. 1076.

<sup>1025</sup> G. Matusik (w:) G. Bieniek, M. Gdesz, S. Kalus, G. Matusik, E. Mzyk, Ustawa..., s. 618. Autor zwraca uwagę, że w ewentualnym procesie sytuacja powoda nie byłaby korzystna. Musiałby on wykazać, że gmina wykonała prawo pierwokupu tylko w celach szczytanych.

wprowadzone przez ustawodawcę, dokonanie danej czynności prawnej byłoby bowiem prawnie dopuszczalne. Wydaje się zatem, że takiego rodzaju przepisy powinny być odczytywane jedynie jako potwierdzenie zgodności danej czynności prawnej z zasadami prawidłowej gospodarki wyrażonej w art.12 u.g.n.

W przypadku zbywania nieruchomości publicznych na rzecz podmiotów trzecich należałoby wyraźnie dążyć do stosowania form dających podmiotowi publicznemu możliwość zachowania pieczy nad sposobem wykorzystywania danej nieruchomości. Wydaje się, że instytucją prawną, która najpełniej może zostać wykorzystana w tym celu jest użytkowanie wieczyste w jego kodeksowym kształcie. Ustawodawca sam jednak nie określił roli użytkowania wieczystego w systemie aktów prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi. Wydaje się również, że nie docenia on zalet tej instytucji prawnej, a poprzez przyjmowane przez siebie rozwiązania w dalszym ciągu widzi w niej jedynie instrument wykorzystywany do przeprowadzenia własnościowych przeobrażeń systemowych.

## **Zakończenie**

### **1. Celowość istnienia szczególnych form obrotu nieruchomościami publicznymi**

Rozważania zawarte w niniejszej pracy, pozwalają na stwierdzenie, że struktura nieruchomości, pozostających w dyspozycji podmiotów publicznych nie przystaje do wyzwań, jakie stwarzają ciągle rosnące potrzeby rozwijającego się społeczeństwa. Na przepisach tych, w dalszy ciągu ciąży piętno uwarunkowań, obowiązujących w dobie panującego w okresie powojennym ustroju państwa socjalistycznego i związana z tym konieczność wyzbycia się składników majątkowych, zbędnych do realizacji zadań publicznych. W Polsce jak dotąd nie został bowiem przeprowadzony systemowy proces repriwatyzacyjny, a restytucja znacionalizowanego mienia na rzecz jego byłych właścicieli lub spadkobierców odbywa się poprzez podejmowanie działań, zmierzających do zweryfikowania w jednostkowej sprawie zgodności dokonanej nacjonalizacji z ówczesnie obowiązującymi przepisami prawa. Zjawisko to jest określane mianem repriwatyzacji „indywidualnej”<sup>1026</sup>. Co więcej, przejęcie w ramach ustroju socjalistycznego przez państwo dominującej roli w życiu gospodarczym wywołało określone skutki natury społecznej. Podkreśla się bowiem, że skupienie w rękach państwa wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego, wytworzyło po stronie obywateli postawy roszczeniowe. W powszechnym odczuciu to państwo, jako ekonomiczny właściciel podstawowych środków produkcji miało obowiązek zaspokajania wszystkich potrzeb społecznych, zgodnie z oczekiwaniami społeczeństwa<sup>1027</sup>. Ukształtowana wówczas postawa pokutuje również dziś, stawiając przed organami administracji publicznej dodatkowe wyzwania, których chęć spełnienia jest umotywowana demokratycznym sposobem wyboru osób sprawujących władzę, zarówno na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

---

<sup>1026</sup> Z. Truszkiewicz, Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012, s. 319.

<sup>1027</sup> J. Szachułowicz, Własność publiczna, Warszawa 2000, s. 59.

W obecnych uwarunkowaniach ustrojowych i gospodarczych, zasoby nieruchomości pozostające w dyspozycji podmiotów publicznych, nie mogą stanowić statycznej masy majątkowej. Docelowo winny obejmować one co do zasady wyłącznie nieruchomości publiczne, a zatem takie, które ze względu na swoje cechy są niezbędne do realizowania szeroko pojętych zadań publicznych, należących do właściwości tych podmiotów. Z oczywistych względów trudno sobie wyobrazić, aby taki proces nastąpił *ex lege* na mocy wyraźnego przepisu ustawowego. Obecna struktura tych zasobów i różnorodność zadań publicznych sprawia, że proces ten winien następować w sposób możliwie jak najbardziej zindywidualizowany, na drodze prywatnoprawnego obrotu nieruchomościami.

Rozważania w niniejszej pracy były prowadzone przy wyraźnym zastrzeżeniu, że sam fakt, iż dana nieruchomość stanowi własność podmiotu publicznego nie przesądza jeszcze o tym, że będzie ona podlegała szczególnym zasadom obrotu. Dopiero obecny lub docelowy sposób korzystania z takiej nieruchomości, bądź jej przeznaczenie sprawiają, że z punktu widzenia społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa własności takiej nieruchomości, będzie ona podlegała sklasyfikowaniu jako nieruchomość publiczna. Znaczna część regulacji, które co prawda przyznają podmiotom publicznym szczególną pozycję w ramach obrotu nieruchomościami, (ale nie jest to uwarunkowane szczególnym charakterem nieruchomości, a wynika z ogólnie przyjętych założeń<sup>1028</sup>) pozostawała więc poza przedmiotem rozważań (np. dziedziczenie, zasiedzenie).

Szczegółnej analizy wymaga również rola przepisów, regulujących kwestię obrotu nieruchomościami publicznymi. Winno nią być nie tyle potwierdzenie, że dokonanie danej czynności prawnej jest prawnie dopuszczalne, ale określenie mechanizmów (zasad) funkcjonujących w ramach tego obrotu, pozwalających na jego uelastycznienie względem obrotu pomiędzy podmiotami publicznymi, a innymi podmiotami. Obecnie skutek ten jest osiągany poprzez tworzenie niezwykle rozbudowanych, kazuistycznych regulacji, „dopuszczających” dokonanie danej czynności prawnej. Powoduje to, że ustawy, zawierające z założenia powszechnie obowiązujące przepisy o charakterze generalnym, coraz bardziej stają się aktami prawnymi dotyczącymi jednostkowych spraw, pełniącymi niejako rolę „publicznego pełnomocnictwa”. Rolą zawartych w nich przepisów nie jest bowiem określenie uniwersalnych konstrukcji prawnych, które mogłyby stanowić podstawę do dokonywania szeregu czynności na gruncie różnorodnych stanów faktycznych, ale wywołanie określonego skutku w jednostkowej sprawie. Gdy skutek ten zostanie

<sup>1028</sup> np. że polskim porządku prawnym nieruchomość nie może stanowić rzeczy niczyjej.

wywołany, przepisy te *de facto* tracą rację bytu. Tworzenie kazuistycznych regulacji z założenia jest narażone na brak kompleksowości. Odwoływanie się przy tym do regulacji ogólnych, co w takich wypadkach jest niezbędne, może jednak spowodować konsekwencje, które nie były przewidziane przez ustawodawcę na etapie tworzenia tych szczególnych regulacji, a co za tym idzie uniemożliwić zrealizowanie zamierzonego skutku. Z punktu widzenia przejrzystości systemu prawnego, przyjmowanie takowych rozwiązań jest więc dalece niepożądane. Jedynym uzasadnieniem dla takich regulacji wydaje się „przełamanie” przez ustawodawcę autonomicznej pozycji poszczególnych organów administracji publicznej i zobligowanie ich do działania w określonym kierunku.

Zastosowanie takiego rozwiązania niejednokrotnie jest konieczne w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, których samodzielność w sprawach majątkowych podlega konstytucyjnej ochronie. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano jednak, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Ochrona własności komunalnej nie może wykluczać lub znosić prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie. W szczególności nie stanowi naruszenia konstytucyjnej zasady samodzielności gminy, ograniczenie wynikające z ustawy, jeżeli jest ono uzasadnione konstytucyjnie chronionymi celami i wartościami. Zatem ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia<sup>1029</sup>. Ewentualne uszczuplenie stanu majątku samorządowego może zostać dokonane jedynie w drodze ustawy i nawet wówczas wymaga szczególnie wnikliwej kontroli w kontekście możliwości naruszenia przez ustawodawcę dyspozycji zawartej w art. 165 Konstytucji RP<sup>1030</sup>. W szczególności zatem, choć gminy "muszą się liczyć z ograniczaniem przyznanych im praw majątkowych, ilekroć wymaga tego porządkowanie nie przystające do nowych warunków ustrojowych spuścizny z okresu PRL", to jednak "im dalej od granicznej daty 27 maja 1990 r., tym ostrożniejsza powinna być ingerencja w przyznane gminom uprawnienia majątkowe"<sup>1031</sup>.

<sup>1029</sup> Wyrok TK z 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 31, wyrok TK z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 17, wyrok TK z 13 marca 2013 r. sygn. K 25/10, OTK-A 2013/3/27.

<sup>1030</sup> Wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r. sygn. K 8/98, OTK 2000/3/87.

<sup>1031</sup> Wyrok TK z 9 stycznia 1996 r. K 18/95 OTK ZU 1/1/1996.

Nie zmienia to jednak faktu, iż znaczna ilość kazuistycznych regulacji dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi, w zdecydowany sposób utrudnia stworzenie uniwersalnych modeli teoretycznych. Trudność ta jest dodatkowo spotęgowana brakiem jednoznacznego sklasyfikowania przez ustawodawcę norm prawnych, dotyczących obrotu nieruchomościami publicznymi w ramach prawa prywatnego, czy też w ramach prawa publicznego. Wydaje się to zrozumiałe chociażby z uwagi na sygnalizowaną w poprzednich częściach niniejszej pracy nieostrość tego podziału i specyfikę obrotu nieruchomościami publicznymi, w której co chwila dochodzi do wzajemnego przenikania się regulacji, należących to do jednej, to do drugiej kategorii prawa. Brak odpowiedniego wyczucia po stronie ustawodawcy w tym zakresie sprawia, że nawet tam, gdzie z uwagi na prywatnoprawny charakter danej czynności prawnej, dopuszczalność jej dokonania wynika z ogólnych norm prawa cywilnego, ustawodawca wprowadza przepisy „dopuszczające” dokonanie takiej czynności. O ile z punktu widzenia czynności prawnej uregulowanej w takim przepisie jego wprowadzenie jest kwestią drugorzędną, o tyle jego dodanie sprawia, że powstaje wątpliwość, czy aby przepisy dotyczące obrotu nieruchomościami publicznymi nie powinny być traktowane jako regulacja o charakterze administracyjnoprawnym.

Rozszerzając wyrażoną art. 7 Konstytucji RP zasadę legalizmu na działania organów administracji publicznej w sferze *dominium* można by bowiem przyjąć, że intencją ustawodawcy było, aby każda aktywność organów administracji, niezależnie od tego czy jest ona podejmowana w formach charakterystycznych dla prawa prywatnego, czy prawa administracyjnego znajdowała oparcie w wyraźnym przepisie ustawowym. Zaakceptowanie takiej konstrukcji wiązałoby się *de facto* z wyłączeniem charakterystycznej dla prawa cywilnego zasady swobody umów. W jej miejsce należałoby stosować jedynie takie rozwiązania, jakie wyraźnie przewidział ustawodawca. Taka praktyka ze strony ustawodawcy prowadzi do instrumentalizacji prawa. Instrumentalizacja prawa jest jednak zjawiskiem niekorzystnym. Jest ona krytykowana także w doktrynie prawa administracyjnego. Sygnalizuje się bowiem, że wobec pojawiającej się praktyki stanowienia prawa, w związku z doraźnymi potrzebami lub trendami politycznymi, prawo przestaje być bazą dla administrowania, a staje się instrumentem administrowania<sup>1032</sup>. Tym bardziej więc, brak jest jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia, aby tam gdzie organy administracji publicznej działają w formach charakterystycznych dla prawa

<sup>1032</sup> J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 263.

prywatnego, wyłączyć stosowanie ogólnych zasad prawa cywilnego, warunkujących dopuszczalność dokonywania danej czynności prawnej.

Z uwagi na niesłabnącą tendencję ustawodawcy do instrumentalizacji prawa w zakresie obrotu nieruchomościami publicznymi, niezbędne wydaje się podjęcie próby opracowania modeli teoretycznych, dotyczących poszczególnych czynności realizowanych w ramach tego obrotu. Dzięki temu, nawet jeżeli ustawodawca będzie kontynuował przyjęty dotychczas kierunek legislacyjny polegający na wprowadzaniu do systemu prawnego coraz to nowych kazuistycznych rozwiązań, w razie wątpliwości możliwym będzie ich wyeliminowanie poprzez sięgnięcie do ogólnego modelu teoretycznego, charakterystycznego dla obrotu nieruchomościami publicznymi. Z oczywistych względów nie może się to odbywać jedynie poprzez formułowanie koncepcji na podstawie aktualnych, często wadliwych rozwiązań prawnych. Doprowadziłoby to tylko do utrwalenia tych niekorzystnych zjawisk. Szczegółowa analiza aktualnie istniejących rozwiązań była jednak niezbędna do wskazania problemu, przed jakim stanął polski ustawodawca. Celem niniejszej pracy nie była jednak jedynie krytyka tych rozwiązań. Praca ta miała na celu usystematyzowanie problematyki obrotu nieruchomościami publicznymi oraz przedstawienie propozycji zasad, które mogłyby zostać wykorzystane, aby obrót ten służył do efektywnej realizacji zadań publicznych.

## **2. Ocena stanu istniejącego**

Mimo upływu przeszło 20 lat od czasu zniesienia zasady jednolitego funduszu własności państwowej można śmiało stwierdzić, że zapoczątkowane na przełomie lat 80-tych i 90-tych przemiany gospodarcze i ustrojowe w zakresie gospodarowania mieniem publicznym trwają do dziś, a ustawodawca nie zdecydował się na kompleksowe i systemowe uregulowanie tego zagadnienia. Jedną z podstawowych kwestii, wymagających analizy, jest przyjęty przez ustawodawcę model organizacyjny. W przypadku mienia jednostek samorządu terytorialnego, sytuacja ta co do zasady przedstawia się klarownie. Każda z jednostek samorządu terytorialnego posiada swą własną osobowość prawną i w obrocie prawnym działa ona za pośrednictwem swego organu wykonawczego. Organy stanowiące i kontrolne biorą udział w procesie gospodarowania mieniem jednostki samorządu terytorialnego jedynie w takim zakresie, w jakim zostało to przewidziane przez ustawodawcę. Podział kompetencji pomiędzy organami



stanowiącymi i kontrolnymi, a organami wykonawczymi, opiera się na założeniu, że do tych pierwszych należy wyznaczanie, w ramach obowiązującego porządku prawnego ogólnych reguł postępowania, natomiast do tych drugich doprowadzenie do realizacji tych reguł w drodze aktów generalnych lub indywidualnych<sup>1033</sup>.

W istocie zatem, problematyka obrotu nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego co do zasady nie budzi wątpliwości z punktu widzenia przyjętego przez ustawodawcę modelu organizacyjnego. Sposób normatywnego uregulowania organizacyjnych aspektów procesu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa jest natomiast o wiele bardziej niezadowolający. Trudno tu bowiem doszukać się jakiegokolwiek systemowego podejścia do uregulowania tej kwestii. Jak już wyżej wskazano, za gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa odpowiadają różne organy administracji publicznej, utworzone specjalnie w tym celu państwowe osoby prawne (agendy), jak również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Ustawodawca wydzielił dla poszczególnych podmiotów, działających w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa odrębne zasoby nieruchomości. Wdzielenie to nastąpiło jednak w sposób przypadkowy, nieuwzględniający podstawowych założeń systemowych. Ustawodawca posłużył się przy tym różnorodnymi modelami reprezentacji Skarbu Państwa. Wśród nich występują formy przedstawicielstwa oraz konstrukcje zbliżone do powiernictwa, jak również powierzenia określonym jednostkom organizacyjnym kompetencji do wykonywania określonych czynności zarówno prawnych jak i faktycznych, w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa. Sprawia to, że jednostki te funkcjonują jako *stationes fisci*, uosabiając tym samym osobę prawną jaką jest Skarb Państwa. Ich działania są zatem działaniami samego Skarbu Państwa<sup>1034</sup>. W literaturze podkreśla się, że ta niejednolitość sposobów reprezentacji Skarbu Państwa wynika przede wszystkim z bogactwa stosunków, w które zaangażowany jest Skarb Państwa oraz jego wielkiego zasięgu terytorialnego i strukturalnego, co w pewnym sensie wymusza istnienie tak rozbudowanej siatki reprezentantów. Zwraca się jednakże uwagę, iż należałoby na nowo przeanalizować, czy obecna regulacja ustroju Skarbu Państwa jest optymalna pod względem treściowym i w pełni realizuje swoje cele<sup>1035</sup>. Istniejący stan w tym zakresie jest bowiem trudny do zaakceptowania, nie tylko ze względu na pojawiające się spory pomiędzy

<sup>1033</sup> M. Stańko (w:) J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarowanie...* s. 93.

<sup>1034</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 383.

<sup>1035</sup> W. Szydło, *Reprezentacja...*, s. 385.

poszczególnymi jednostkami i podmiotami, którym ustawodawca przypisał kompetencje do reprezentowania Skarbu Państwa.

Z punktu widzenia teoretycznoprawnego o wiele bardziej problematyczny jest fakt, iż ustawodawca dla niemalże każdego z zasobów stworzył autonomiczne przepisy, regulujące gospodarowanie poszczególnymi zasobami nieruchomości. Taki zabieg z założenia miał uwzględniać indywidualne cechy nieruchomości w ramach poszczególnych zasobów. Doprowadziło to jednak do stanu, w którym bez specjalnego uzasadnienia, te same instytucje prawne mają zupełnie inną naturę prawną, uzależnioną jedynie od tego, w jakim okresie powstawał dany akt prawny, jaki resort odpowiadał za jego przygotowanie oraz jakiego zasobu on dotyczy. Przepisy te są niespójne i nie pozwalają na płynne transferowanie nieruchomości pomiędzy zasobami. Uniemożliwia to optymalne wykorzystanie nieruchomości do realizowania zadań publicznych, zastrzeżonych dla podmiotów państwowych. Dysponenci poszczególnych zasobów mają bowiem swoje własne, ustawowo określone cele do osiągnięcia. W istocie jedynie zasoby nieruchomości, pozostające w dyspozycji właściwych miejscowo starostów, ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz Lasów Państwowych służą w znacznej mierze do bieżącej realizacji zadań o charakterze publicznym, natomiast głównym celem pozostałych podmiotów, gospodarujących nieruchomościami Skarbu Państwa, jest maksymalizacja zysku z tego tytułu. W przypadku tych podmiotów, niejednokrotnie jedyną możliwością, aby doprowadzić do odstąpienia od zbycia nieruchomości i przeznaczenia jej do bezpośredniej realizacji zadań publicznych jest użycie argumentów natury politycznej, czy też służbowej. Z punktu widzenia systemowego taki stan jest nie do zaakceptowania.

Niemniej jednak, najbardziej zaskakującym rozwiązaniem, przyjętym przez ustawodawcę w związku z ze zmianą zasad, dotyczących gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa było dokonane z dniem 1 stycznia 1999 r. zlecenie starostom, funkcjonującym w ramach tworzonych wówczas powiatów jako nowej jednostki samorządu terytorialnego, zadań z zakresu administracji rządowej w przedmiocie reprezentowania Skarbu Państwa w sprawach gospodarki nieruchomościami. Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.g.n. reprezentantem Skarbu Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, który na podstawie art. 4 pkt 9 u.g.n. został również wyznaczony jako właściwy organ w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa. Z dyspozycji tych przepisów wynika niejako podwójna rola starosty. Po pierwsze, starosta reprezentujący Skarb Państwa występuje jako *statio fisci* Skarbu

Państwa, gdy bierze udział w podejmowaniu czynności cywilnoprawnych, których stroną jest Skarb Państwa. Po drugie natomiast, występuje jako właściwy organ administracji publicznej, gdy w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa orzeka w ramach postępowania administracyjnego. Kompetencje starosty, wynikające z ww. przepisów zostały określone na zasadzie klauzuli generalnej, a zatem przepisy szczególne, w odniesieniu do ściśle określonych nieruchomości mogą przewidywać właściwość jednego ze wskazanych wyżej organów administracji publicznej, czy też specjalnie w tym celu utworzonej agendy państwowej.

Zakres uprawnień starosty, wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest niejednokrotnie ograniczony dodatkowo przez wymóg uzyskania zgody wojewody na dokonanie czynności prawnej. W treści ustawy enumeratywnie zostały wyliczone czynności, dla których taka zgoda jest wymagana. W obecnym stanie prawnym, poza przypadkami określonymi w ustawie, wojewoda nie może ingerować w kompetencje starosty. Tak więc przy takiej konstrukcji, starosta jest organem inicjującym czynności w zakresie gospodarowania nieruchomościami, jednak w praktyce podejmowanie decyzji odnośnie sposobu rozdzysponowania danej nieruchomości spoczywa na wojewodzie. Od wyrażenia tej zgody uzależniona jest bowiem skuteczność czynności prawnej, dokonanej przez starostę. W przypadku bowiem, gdy ustawodawca nałożył wymóg uzyskania zgody wojewody na dokonanie przez starostę określonej czynności prawnej, a czynność taka została dokonana z uchybieniem tego obowiązku, to zgodnie ze uchwałą SN z 6 grudnia 2012 r.<sup>1036</sup> do czasu wyrażenia takiej zgody, istnieje stan bezskuteczności zawieszony. Ważność takiej umowy uzależniona jest zatem od uzyskania wymaganej przepisami prawa zgody wojewody. Skutkiem odmowy wyrażenia zgody jest ustanie bezskuteczności zawieszony, gdyż umowa staje się nieważna z mocą wsteczną - od chwili jej zawarcia<sup>1037</sup>. Ustawodawca pozostawił zatem wiążącą decyzję odnośnie sposobu rozdzysponowania danej nieruchomości w gestii wojewody, nie wyposażając go jednocześnie w narzędzia, dzięki którym mógłby inicjować działania w tym zakresie – jest raczej organem kontroli. Obecna rola wojewody sprowadza się do działań nadzorczych i nie ma on możliwości samodzielnego inicjowania jakichkolwiek czynności związanych z gospodarką

<sup>1036</sup> Zob. uchwała SN z 6 grudnia 2012 r. sygn. akt III CZP 76/12 OSNC z 2013 Nr 6 poz. 72.

<sup>1037</sup> Zob. S. Rudnicki (w:) S. Dmowski, S. Rudnicki, Komentarz, 2007, s. 432; wyr. SN z dnia 7 listopada 1997 r., II CKN 431/97, OSNC 1998, nr 6, poz. 94.

nieruchomościami państwowymi. Możliwość wyegzekwowania danego postulatu wojewody jedynie na podstawie zasady prawidłowej gospodarki jest natomiast dalece ograniczona i nieefektywna. W podobnym tonie wypowiedziała się Najwyższa Izba Kontroli w opublikowanej w kwietniu 2009 r. informacji o wynikach kontroli, której tematem była realizacja przez wojewodów nadzoru nad prawidłowością wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej<sup>1038</sup>.

Na niespójność systemu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wpływa również fakt, iż ustawodawca w wyłącznej gestii starosty pozostawił kompetencje do dokonania czynności, niewymagających zgody wojewody, których dokonanie może mieć daleko idący wpływ na prawidłowość gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa oraz na uzyskiwany z tego tytułu dochód. Do czynności tych zalicza się w szczególności: wyrażanie (jako reprezentant właściciela nieruchomości) zgody na wejście w teren przez osoby trzecie (głównie w celu prowadzenia robót budowlanych na nieruchomości sąsiedniej), ustalanie i naliczanie wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości, wydzierżawienie, wynajęcie i użyczenie nieruchomości Skarbu Państwa na okres do 3 lat, obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi (w tym oddawanie nieruchomości w użytkowanie – zgoda wojewody wymagana tylko dla odstąpienia od przetargowego trybu udostępnienia nieruchomości w tej formie a nie na samo dokonanie czynności). Zastosowany przez ustawodawcę dualizm kompetencyjny w zakresie gospodarowania nieruchomościami pomiędzy wojewodą i starostą sprawia, że w obecnym stanie prawnym brak jest rozwiązań systemowych, które mogłyby przyczynić się do racjonalnego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Wprowadzonych w wyniku realizacji zaleceń pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przepisów precyzujące obowiązki starostów w zakresie ewidencjonowania, planowania oraz składania wojewodzie raportów dotyczących gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1a-1d u.g.n.) z pewnością nie można uznać za wystarczające.

Z punktu widzenia organizacji procesu gospodarowania nieruchomościami przez właściwych miejscowo starostów istotny jest również fakt, iż od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu

<sup>1038</sup> Informacja o wynikach kontroli w tym zakresie została opublikowana na stronach internetowych Najwyższej Izby Kontroli pod adresem <http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,1788.html>.

dzierżawnego i najmu - nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w art. 23 ust. 1, a także od wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Trudno przy tym określić, jaki miałyby być cel zastosowania aż tak wysokiej „prowizji” pobieranej na rzecz powiatu. Tym bardziej, że od pozostałych dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa (w tym także niewymienionych w art. 23 ust. 3 u.g.n. czynności prawnych jak np. np. dochodów z tytułu ustanowienia służebności, czy opłat za bezumowne korzystanie z nieruchomości) w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej na rzecz powiatu odprowadzane jest 5% uzyskanych środków. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja w praktyce - w zakresie czynności podejmowanych samodzielnie - sprowadza rolę starosty jedynie do funkcji technicznych. Do wyłącznej kompetencji starosty należą bowiem takie czynności jak np. przygotowanie nieruchomości do zbycia oraz przeprowadzenie przetargu, czy wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności.

### **3. Postulaty de lege ferenda**

Rozważania zawarte w niniejszej pracy potwierdzają, że obecny stan prawny w zakresie przepisów dotyczących obrotu i gospodarowania nieruchomościami publicznymi, wymaga głębokich zmian systemowych. Nie wystarczą tu bowiem zmiany fragmentaryczne, wycinkowe, gdyż właściwie każdy z aspektów wymaga zupełnie odrębnego, nowego podejścia. Ustawodawca nie stworzył bowiem spójnych ram prawnych, które mogłyby dotyczyć nieruchomości publicznych ani też nie wyodrębnił dla nich spójnej struktury organizacyjnej. W obecnie obowiązujących przepisach, cały czas pokutują pozostałości po niezakończonych transformacji ustrojowej, zapoczątkowanej na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku. Ustawodawca, zamiast podjąć próbę systemowego uregulowania tej kwestii, wprowadza coraz to nowe regulacje, zawierające wyjątki od ogólnych zasad, które dodatkowo komplikują i tak już skomplikowaną strukturę przepisów, regulujących kwestię obrotu nieruchomościami publicznymi. Braki te i niedoskonałości legislacyjne sprawiają, że system aktów prawnych, dotyczących nieruchomości publicznych jest trudny do zrozumienia nie tylko dla przeciętnych

obywateli, ale także dla osób zajmujących się na co dzień profesjonalnie obrotem nieruchomościami, jak również organów administracji publicznej czy sądów. Taki stan jest niepożądany, chociażby z punktu widzenia istoty nieruchomości publicznych i szczególnej roli, jaką odgrywają one w gospodarce narodowej. Nie chodzi tu jednak o wpływy, jakie z tytułu gospodarowania takimi nieruchomościami zasilają budżety poszczególnych podmiotów publicznych, ale o ich szczególną funkcję przejawiającą się w bezpośrednim zaspokajaniu różnorodnych potrzeb społeczeństwa o charakterze publicznym.

Ze względu na różnorodność przedmiotową nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych, trudno jest jednoznacznie przesądzić, jak miałyby wyglądać optymalny reżim przepisów dotyczący tych nieruchomości. Wskazać można jednak kluczowe założenia, które winny zostać uwzględnione na etapie ewentualnych nowelizacji. W ramach uwag *de lege ferenda* postulować należy podjęcie następujących działań. W pierwszej kolejności ustawodawca winien na nowo przeanalizować zasadność wyodrębniania reżimów prawnych dla poszczególnych kategorii nieruchomości. Z punktu widzenia przejrzystości systemu prawnego, należałoby bowiem dążyć do stanu, w którym cały obrót nieruchomościami publicznymi byłby uregulowany według jednolitych reguł. Wydaje się, że obecnie można by znaleźć uzasadnienie jedynie dla ustanowienia odrębnego reżimu prawnego w zakresie nieruchomości, na których zlokalizowane są bogactwa naturalne kraju takie jak wody, czy lasy. Odrębnej, szczególnej regulacji nadal powinna podlegać także kwestia korzystania i obrotu kopalinami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na ustanowienie szczególnego reżimu prawnego dla określonych kategorii nieruchomości, to winien również zadbać, aby przyjęte przez niego rozwiązanie było konsekwentnie stosowane. Innymi słowy, dana nieruchomość powinna podlegać szczególnej regulacji jeżeli spełnia ona określone kryteria natury przedmiotowej. W sytuacji, gdy z jakichś względów przestanie ona spełniać te kryteria, w odniesieniu do takiej nieruchomości należałoby stosować regulacje ogólne, ze wszystkimi tego konsekwencjami, a zatem zarówno w zakresie mechanizmów dotyczących obrotu jaki i przynależności do konkretnego zasobu, z punktu widzenia organizacyjnego. Nie można bowiem zaakceptować stanu, jaki obecnie istnieje przykładowo w odniesieniu do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Ze względu bowiem na zaszłości historyczne, związane z jego utworzeniem i brak mechanizmów, pozwalających na „przeniesienie” znajdujących się w nim nieruchomości do zasobu prowadzonego na podstawie przepisów ustawy

o gospodarce nieruchomościami, w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa znajduje się znaczna ilość nieruchomości, które nie są nieruchomościami rolnymi. Jako takie nie mogą zatem zostać wykorzystane w sposób bezpośredni do realizacji nałożonych na Agencję Nieruchomości Rolnych przez ustawodawcę zadań. Analogicznie sytuacja ta przedstawia się również w odniesieniu do innych zasobów, w tym w szczególności zasobu pozostającego w dyspozycji Państwowego Gospodarstwa Leśnego „Lasy Państwowe”.

Ujednolicenie systemu gospodarowania nieruchomościami stanowiłoby również rozwiązanie jednego z podstawowych obecnie problemów, w odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami publicznymi, w tym przede wszystkim nieruchomościami Skarbu Państwa, jakim jest brak elastycznej możliwości wykorzystywania ich do realizacji zadań publicznych. Jak już wyżej wskazano, obecnie znajdują się one w odrębnych zasobach, a gospodarujące nimi podmioty mają odrębne, często odmienne od siebie cele. Brak elastyczności daje o sobie znać również w relacjach pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego oraz w relacjach pomiędzy tymi jednostkami. Niejednokrotnie bowiem partykularne interesy majątkowe danego podmiotu, stawiane są ponad możliwość wykorzystania danej nieruchomości do realizacji zadań publicznych, zastrzeżonych dla podmiotu działającego w ramach odrębnego sektora administracji, czy też jednostki samorządu terytorialnego innego szczebla. Ustawodawca winien wprowadzić regulacje nie tyle, jak to jest obecnie, dające możliwość dokonywania obrotu pomiędzy Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego oraz pomiędzy tymi jednostkami, bo to wynika z obowiązującej w ramach stosunków prawnych zasady swobody umów, co preferujące taki sposób rozdysponowania nieruchomości przed innymi sposobami.

W ramach nowelizacji ustawodawca winien ostatecznie zakończyć proces zapoczątkowanej na przełomie lat 80-tych i 90-tych transformacji ustrojowej. W dalszym ciągu obowiązują bowiem regulacje, które przed podjęciem decyzji o dokonaniu czynności prawnej, wymuszają przeanalizowanie przesłanek do zmiany jej stanu prawnego na drodze postępowania komunalizacyjnego<sup>1039</sup>, czy też uwłaszczeniowego<sup>1040</sup>. Przepisy tych ustaw, stanowią podstawę do wydawania

<sup>1039</sup> Np. na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. nr 32 poz. 191 z późn. zm.), ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U z 1998 r. nr 133, poz. 872 z późn. zm.), czy też przepisów ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1700 ze zm.).

<sup>1040</sup> art. 200 u.g.n.

deklaratoryjnych decyzji administracyjnych, potwierdzających zmianę stanu prawnego, która nastąpiła z mocy prawa, z określoną datą. Wydaje się, że po przeszło dwudziestu latach od daty reaktywacji samorządu terytorialnego oraz uwłaszczenia państwowych i komunalnych osób prawnych, należałoby ten proces zakończyć. Tam gdzie, decyzje nie zostały wydane, mienie powinno pozostać nadal własnością czy to Skarbu Państwa, czy też właściwej gminy. Przyjęcie takiego rozwiązania byłoby o tyle zasadne, że w przypadku stosunków pomiędzy Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, istnieją obecnie regulacje, dające możliwość nieodpłatnego przenoszenia prawa własności nieruchomości pomiędzy tymi podmiotami na drodze cywilnoprawnej, co z punktu widzenia proceduralnego jest rozwiązaniem o wiele szybszym i efektywniejszym, niż przeprowadzanie całego postępowania administracyjnego. Jeżeli natomiast chodzi o postępowania uwłaszczeniowe, to w znacznej mierze dotyczą one zlikwidowanych przedsiębiorstw państwowych. Nawet po wydaniu decyzji administracyjnej ich mienie staje się na powrót mieniem czy to Skarbu Państwa czy też właściwej gminy, jako mienie polikwidacyjne. Kontynuowanie postępowań uwłaszczeniowych miałoby sens jedynie wówczas, jeżeli przedsiębiorstwa te w wyniku dokonanej komercjalizacji i prywatyzacji mają obecnie swych następców prawnych. Skoro jednak stosowne decyzje administracyjne nie zostały dotychczas wydane, może to świadczyć o trudności w przeprowadzeniu postępowania dowodowego, bądź też o zablokowaniu możliwości wydania decyzji przez inne trwające postępowania np. postępowania zwrotowe, prowadzone na podstawie art. 136 i nast. u.g.n., czy postępowania rewindykacyjne. Ustawodawca winien zatem rozważyć, czy po upływie tylu lat nie byłoby wskazane ograniczenie możliwości wszczynania nowych postępowań administracyjnych w przedstawionym powyżej zakresie.

Przy kreowaniu nowego modelu organizacji procesu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa ustawodawca winien ponownie przeanalizować, czy przyjęcie obecnie istniejącego rozwiązania, polegającego na przyznaniu generalnej kompetencji do reprezentowania Skarbu Państwa starostom, wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej jest najbardziej optymalne. Konstrukcja ta budzi bowiem znaczne wątpliwości. Po pierwsze, z punktu widzenia ustrojowego starostowie są przewodniczącymi organu wykonawczego samorządu powiatowego jakim jest zarząd powiatu. Z uwagi na odrębność majątkową Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, w praktyce niejednokrotnie występuje rozbieżność interesów pomiędzy Skarbem



Państwa a samorządem powiatowym. Sytuacja ta jest najbardziej widoczna w przypadku przekazywania nieruchomości Skarbu Państwa w trybie przepisów ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, gdzie stronami postępowania zazwyczaj wyłącznie są starosta reprezentujący Skarb Państwa oraz zarząd powiatu reprezentujący dany powiat. Przy takiej konfiguracji, nawet gdyby decyzja organu pierwszej instancji lub organu odwoławczego była niekorzystna dla Skarbu Państwa, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że zostanie ona zaskarżona. Podobna sytuacja istnieje także w miastach na prawach powiatu, gdzie Skarb Państwa jest reprezentowany przez prezydenta miasta. W tym jednak przypadku dotyczy ona nie tylko przekazania nieruchomości w trybie przepisów ww. ustawy ale także w trybie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Niejednokrotnie mienie Skarbu Państwa jest traktowane przez organy powiatu jak mienie własne bądź też celowo są podejmowane działania, mające na celu przejęcie takiego mienia wbrew intencjom ustawodawcy. Przykładowo, z uwagi na fakt iż jedną z przesłanek, warunkujących nieodpłatne przekazanie nieruchomości na rzecz danej jednostki samorządu terytorialnego w trybie ww. przepisów jest jej związanie z zadaniami tej jednostki, starosta, bądź prezydent miasta na prawach powiatu w imieniu Skarbu Państwa zawiera krótkoterminową umowę obligacyjną z reprezentowaną również przez siebie jednostką samorządu terytorialnego, a następnie występuje z wnioskiem o przekazanie tej nieruchomości w jednym z ww. trybów przez wojewodę. Pomimo, iż decyzja w tym zakresie opiera się na uznaniu administracyjnym, to jednak uzasadnienie odmowy przekazania takiej nieruchomości bywa problematyczne.

Jednym z głównych argumentów, który miał uzasadniać funkcjonowanie tak rozbudowanej struktury organizacyjnej w sferze gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, jest z bogactwo stosunków, w które zaangażowany jest Skarb Państwa oraz jego wielki zasięg terytorialny i strukturalny. Wydaje się, że obecnie biorąc pod uwagę rozwój technologii informatycznych, systemów zabezpieczeń i monitorowania oraz postępujące zjawisko prywatyzacji zadań publicznych, nie istnieje konieczność, aby organ reprezentujący Skarb Państwa znajdował się możliwie jak najbliżej nieruchomości. Szukając optymalnego sposobu ukształtowania tych stosunków, należy rozróżnić dwie podstawowe kwestie, jakie związane są z procesem gospodarowania nieruchomościami, mianowicie dokonywanie czynności prawnych i czynności faktycznych. Te pierwsze winny być

zastrzeżone dla podmiotu działającego w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa. Z punktu widzenia istniejącej struktury wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby przyznanie kompetencji w tym zakresie wojewodom jako terenowym organom administracji rządowej. Koresponduje to z ich szczególną pozycją ustrojową, jako przedstawicieli Rady Ministrów oraz zwierzchników rządowej administracji zespolonej w województwie, która sprawia, że to ten organ posiada najlepsze rozeznanie w zakresie możliwości wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji zadań publicznych zastrzeżonych dla administracji rządowej. Podobna sugestia została zawarta w dezyderacie sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej z 8 listopada 2012 r. skierowanym do Prezesa Rady Ministrów<sup>1041</sup>. Dla sprawnego realizowania czynności natury faktycznej wojewodowie mogliby albo utworzyć odpowiednią jednostkę organizacyjną albo powierzyć zadania w tym zakresie podmiotom zewnętrznym, wyłonionym w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>1042</sup>. Podstawowym kryterium wyboru określonego rozwiązania winny być wynikające z tego tytułu koszty dla Skarbu Państwa oraz efektywność podejmowanych działań.

Obecnie funkcjonujący model organizacji procesu gospodarowania nieruchomościami jest również wysoce kosztowny. Aktualnie istnieje bowiem konieczność utrzymywania trzech państwowych osób prawnych (Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa<sup>1043</sup>), którym ustawodawca powierzył zadania w tym zakresie. Podmioty te są co prawda utrzymywane z przychodów pochodzących z bieżącej działalności, aczkolwiek nie można zapomnieć o tym, że mienie którym gospodarują stanowi własność Skarbu Państwa, a nie tych podmiotów, posiadających odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną. W istocie zatem dochody z tego tytułu winny w całości trafiać do budżetu państwa. Także jeżeli chodzi o zasób nieruchomości, którym obecnie gospodarują starostowie, wykonując przy tym zadanie z zakresu administracji rządowej, koszty utrzymywania takiego stanu są znaczne. Każdemu z powiatów powinna bowiem zostać przyznana z budżetu państwa dotacja, pokrywająca w pełni koszty realizacji zadań rządowych w tym zakresie. Co więcej, na podstawie art. 23 ust. 3 u.g.n. od

<sup>1041</sup> Treść dezyderatu jest dostępna na stronach Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pod adresem [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop\\_d4/\\$file/kop\\_d4.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/kop_d4/$file/kop_d4.pdf).

<sup>1042</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907.

<sup>1043</sup> Na posiedzeniu Rady Ministrów z 8 kwietnia 2014 r. został przyjęty projekt założeń projektu ustawy o połączeniu Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i Agencji Mienia Wojskowego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zakłada on, że połączenie tych Agencji nastąpi z dniem 1 stycznia 2015 r.

wpływów osiąganych z tytułu określonych, enumeratywnie wymienionych czynności potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. W przypadku pozostałych czynności powiatowi przysługuje 5% udział w uzyskiwanych przychodach, wynikających z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej. Wydaje się, że biorąc pod uwagę wszystkie te składowe, zadania w tym zakresie mogłyby być realizowane znacznie niższym kosztem w sytuacji, gdyby gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa zostało ujednolicone.

Obecnie, obowiązujące regulacje dotyczące obrotu nieruchomościami, stanowiącymi własność podmiotów publicznych także wymagają zupełnie nowego podejścia. Przepisy w tym zakresie winny być stworzone nie tyle z myślą o zagospodarowaniu znacznej ilości nieruchomości stanowiących własność podmiotów publicznych, rozumianym jako doprowadzenie do ich zbycia lub odpłatnego udostępnienia, co o możliwie jak najbardziej optymalnym wykorzystaniu już obecnie posiadanego zasobu do realizacji zadań publicznych. Należałoby tu oderwać się od sztywnego kryterium własnościowego, na podstawie którego zbudowane są obecnie obowiązujące regulacje. Z punktu widzenia reżimu prawnego, który miałby mieć zastosowanie w odniesieniu do danej nieruchomości, nie powinno być istotne to jaki podmiot publiczny jest jej właścicielem ale to czy jest lub może ona być wykorzystana dla realizacji zadań o charakterze publicznym. Innymi słowy to treść prawa własności danej nieruchomości powinna determinować wybór form obrotu

Kładąc nacisk na sposób korzystania z nieruchomości, należałoby postulować szersze wykorzystywanie instytucji o charakterze emfiteutycznym. W obecnie obowiązującym stanie prawnym jedyną tego rodzaju instytucją jest prawo użytkowania wieczystego. Odrywając się od zaszłości historycznych i motywów wprowadzenia tej instytucji do polskiego porządku prawnego, w dalszym ciągu posiada ona cechy, które są niezwykle atrakcyjne z punktu widzenia realizacji zadań publicznych. Przede wszystkim użytkownik wieczysty stosunkowo niskim kosztem pozyskuje trwały, zbywalny tytuł prawny do nieruchomości, który posiada swą realną wartość ekonomiczną. Podmiot publiczny zachowuje natomiast stałą pieczę nad sposobem wykorzystywania takiej nieruchomości i w razie, gdy będzie on odbiegał od założeń przyjętych w umowie, może on podjąć działania zmierzające do jej rozwiązania. Sam ustawodawca również zauważył atrakcyjność tej instytucji, wykorzystując ją przykładowo do uregulowania stanu prawnego nieruchomości o tak szczególnym znaczeniu jak chociażby nieruchomości,

niezbędne do realizacji zadań instytucji, zapewniających służby ruchu lotniczego<sup>1044</sup>.

W docelowej regulacji o charakterze uniwersalnym, dotyczącej wszystkich nieruchomości, stanowiących własność podmiotów publicznych, ustawodawca winien wyróżnić dwa podstawowe reżimy prawne. Pierwszy to reżim zastrzeżony dla nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do realizacji zadań o charakterze publicznym. Z kolei drugi to reżim mający zastosowanie do nieruchomości zbędnych z punktu widzenia możliwości realizacji tych zadań. W ramach pierwszego reżimu, ustawodawca winien wprowadzić regulacje prawne, uwzględniające szczególny przedmiot obrotu, jakim jest nieruchomość publiczna. Nieruchomości, należące do tej kategorii, mogłyby podlegać prawnym formom obrotu odbiegających od ogólnych zasad pod warunkiem że byłoby to konieczne z punktu widzenia realizacji zadań publicznych. Myślą przewodnią poszczególnych przepisów, winno być przy tym stworzenie warunków do możliwie jak najbardziej efektywnego wykorzystywania obecnych zasobów nieruchomości do realizacji tych zadań. W docelowej regulacji, należałoby przede wszystkim uwzględnić wszelkiego rodzaju odmienności od ogólnych zasad obrotu nieruchomościami i dokonywania poszczególnych czynności prawnych wynikające z Kodeksu cywilnego, tak w zakresie proceduralnym, jak i w zakresie treści danej czynności prawnej. Przyjęcie takiego stanowiska, byłoby zarazem przejawem realizacji tezy zawartej w niniejszej pracy, zgodnie z którą to ze względu na treść prawa własności nieruchomości publicznych powinny one podlegać szczególnym formom obrotu w zakresie dokonywania czynności rozporządzających i obligacyjnych, a formy te powinny stwarzać prawne podstawy wykorzystywania tych nieruchomości do realizacji zadań publicznych.

Ustawodawca winien przy tym odstąpić od „przyzwalania” na dokonywanie czynności prawnych, których dopuszczalność wynika z ogólnych zasad prawa cywilnego, w tym w szczególności z zasady swobody umów, ale ograniczyć się tu jedynie do odrębności od tych zasad. W ramach drugiego z postulowanych reżimów, ustawodawca winien skupić się na stworzeniu warunków do jak najbardziej efektywnego zagospodarowania nieruchomości zbędnych do realizacji zadań publicznych. Głównym celem winna być przy tym maksymalizacja zysku z tego tytułu, przy jednoczesnej minimalizacji kosztów. Obecnie obowiązujące przepisy, wprowadzające określone procedury dotyczące gospodarowania

<sup>1044</sup> Zob. art. 4f ust. 11 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 712).

nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nie nadążają za aktualnym rozwojem technologii oraz zapotrzebowaniem na rynku nieruchomości. Brakuje im przede wszystkim elastyczności i mechanizmów, zapewniających szeroki dostęp do informacji o nieruchomościach. Wydaje się, że na bazie już istniejących publicznych rejestrów dotyczących nieruchomości możliwym byłoby stworzenie aktualizowanego na bieżąco portalu informacyjnego, zapewniającego równy dostęp do informacji o nieruchomościach stanowiących własność podmiotów publicznych<sup>1045</sup>. Mogłyby w nim być zamieszczane w szczególności ogłoszenia o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia, czy też udostępniane do korzystania w formie obligacyjnej. Docelowo można by również rozważyć wyłanianie nabywców nieruchomości w drodze aukcji elektronicznej. Przyjęcie takich rozwiązań wpłynęłoby zapewne na obniżenie kosztów organizacji przetargów oraz poprawę efektywności.

Postulować należałoby również stworzenie katalogu ogólnych zasad obrotu zarówno nieruchomościami publicznymi, jak i nieruchomościami podmiotów publicznych, których nie można zaliczyć do tej kategorii, gdyż obecnie obowiązująca u.g.n., mimo deklaracji zawartej w art. 1 pkt 1, nie określa precyzyjnie zasad gospodarowania nieruchomościami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Zasady, na które powołują się przedstawiciele doktryny, są wynikiem interpretacji poszczególnych przepisów, aczkolwiek obecnie nie są one respektowane nawet przez ustawodawcę, który bez specjalnego uzasadnienia wprowadza od nich liczne odstępstwa.

Reasumując, należy stwierdzić, że obecnie obowiązujący system prawny regulujący obrót nieruchomościami publicznymi jest nader chaotyczny i wymaga przeprowadzenia głębokich zmian. Powinny one być poprzedzone szeroką dyskusją dotyczącą istoty i funkcji własności publicznej w obecnych realiach gospodarczo-ustrojowych. Działania podjęte w tym zakresie wpłynęłyby znacząco na bardziej efektywną realizację zadań publicznych, a także na wzrost oszczędności budżetów podmiotów prawa publicznego, w tym w szczególności budżetu państwa. Proponowane zmiany odwołują się do zasady racjonalnego ustawodawcy. Wymagają one jednakże większej odwagi i oderwania się od zastanych schematów. Podjęcie się tego zadania wydaje się jednak nie tylko ze wszech miar pożądane, ale konieczne.

---

<sup>1045</sup> Podstawy prawne ku temu stwarzają przepisy ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. 2010 nr 76 poz. 489)

## Bibliografia

1. Adamiak B, Borkowski J., Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy, Samorząd Terytorialny, rok 1991 Nr 1-2, s. 40.
2. Agopsowicz A., glosa do uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 18 czerwca 1991 r. sygn. akt III CZP 38/91, Samorząd Terytorialny z 1992 r., nr 4.
3. Agopsowicz A., Własność komunalna – publiczna czy prywatna? Samorząd Terytorialny 1991, nr 11-12.
4. Agopsowicz A., Zarys prawa samorządu terytorialnego, Katowice 1991.
5. Banaszkiewicz A., Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Przegląd Prawa i Administracji, 2005, tom LXV.
6. Banaszkiewicz A., Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Przegląd Prawa i Administracji, 2005, t. LXV.
7. Bartkowska B, Nawrocki T., Agencja Nieruchomości Rolnych jako powiernik Skarbu Państwa, Studia Iuridica Agraria, 2011, t. IX.
8. Bąkowski T., Kaszubowski K., Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego Publiczne prawo rzeczowe pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
9. Bednarek M., Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne. Warszawa 1994.
10. Bednarek M., Przeobrażenia stosunków własnościowych a problemy legislacyjne, Państwo i Prawo, 1992, nr 5.
11. Bieniek G., Ciepla H., Kołakowski K., Sychowicz M., Wiśniewski T., Żuławska C., Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania, Warszawa 2011.
12. Bieniek G., Dmowski S., Rudnicki S., Rudnicki G., Prawo obrotu nieruchomościami pod red. S. Rudnickiego, Warszawa 2001.
13. Bieniek G., Gdesz M., Kalus S., Matusik G., Mzyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz pod red. Kalus S., Warszawa 2012.

14. Bieniek G., Nowa ustawa o gospodarce nieruchomościami, *Monitor Prawniczy*, rok 1998, nr 1.
15. Bieniek G., O zmianach ustawy o gospodarce nieruchomościami, *Rejent* 2011, nr 3.
16. Bieniek G., Rudnicki S., *Nieruchomości, problematyka prawna*, Warszawa 2009.
17. Bieniek G., W sprawie podmiotowych praw rzeczowych w nowym kodeksie cywilnym, *Rejent* z 2008 r., Nr 2, s. 41,
18. Bieniek G., W sprawie przyszłości użytkowania wieczystego (w:) *Ars et usus. Księga pamiątkowa ku czci Sędziego Stanisława Rudnickiego*, Warszawa 2005.
19. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych (zarys problematyki)*, Państwo i Prawo, 1993, Nr 5.
20. Biernatowski A., Konstrukcja prawna Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa a stosunek powiernictwa, *Rejent* 1998, nr 7-8.
21. Blajer P., Rozważania nad kształtem ustawowego pierwokupu rolnego w ustawodawstwie polskim na tle wybranych regulacji europejskich (studium prawnoporównawcze) (w:) *Rozprawy i studia – Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Lichorowiczowi pod red. E. Kremer i Z. Truszkiewicza*, Kraków 2009.
22. Blajer P., Ustawowe prawo pierwokupu gospodarstwa rolnego w świetle nowelizacji ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (w:) *Rozprawy z prawa cywilnego, własności intelektualnej i prawa prywatnego międzynarodowego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogusławowi Gawlikowi pod red. J. Pisulińskiego, P. Tereszkiewicza i F. Zolla*, Warszawa 2012.
23. Błahuta F., Bryl, Czarnecki R., Dąbrowski H., Ignatowicz J., Kostowski L., Krzyżanowski J., Kulesza E., Kuryłowicz W., Łubkowski B., Majorowicz J., Masłowski Z., Mika Z., Montalbetti E., Pawlak J., Piekarski M., Pietrzykowski J., Polickiewicz J., Rejman S., Resich Z., Rzepka Z., Szczerski J., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 1972, t. I.
24. Błażejczyk M., Prawne aspekty racjonalnego wykorzystania gruntów PFZ, *Studia Prawnicze* 1968, nr 18.

25. Boć J, Błaś A., Prawo administracyjne, pod red. J. Bocia, Wrocław 2007.
26. Bończak-Kucharczyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz
27. Brzozowski A., Umowy (w:) System prawa prywatnego pod red. E. Łętowskiej, Warszawa 2007, t. 3.
28. Brzozowski A., Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, Zeszyty Prawnicze UKSW z 2003 r., Nr 3.2.
29. Buczek P., Budowa urządzeń i obiektów elektrowni biogazowej służącej odzyskiwaniu i unieszkodliwianiu odpadów jako cel publiczny, Samorząd Terytorialny, 2011, nr 9
30. Buczyński K., Przychodzki M., Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa de lege ferenda, Rejent, 2008, nr 1.
31. Buczyński K., Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań dotyczących innych rządowych agencji powierniczych, cz. I, Rejent 2007, nr 11.
32. Buczyński K., Zmiana modelu nadzoru sprawowanego nad Agencją Nieruchomości Rolnych na tle uregulowań dotyczących innych rządowych agencji powierniczych, cz. II, Rejent, 2007, nr 12.
33. Chełchowski A., Trwały zarząd nieruchomościami publicznymi, Warszawa 2010.
34. Chróścielewski W., Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej, Państwo i Prawo, 1995, nr 6.
35. Cioch H., Prawo wieczystego użytkowania de lege lata i de lege ferenda, Rejent 2003, nr 5.
36. Cisek A., Podstawy prawa cywilnego pod red. E. Gniewka, Warszawa 2011.
37. Czachórski W., Zobowiązania, Zarys wykładu, Warszawa 2002.,
38. Czarnecki R., Prawo pierwokupu według ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach, Nowe Prawo 1963, nr 11.
39. Czarnik Z., Cel publiczny jako przesłanka wywłaszczenia nieruchomości (w:) Instytucje Procesu Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego. Księga



- jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu, Przemysł-Rzeszów 2009.
40. Czechowski P., Wieczorkiewicz P., Problemy ingerencji prawnej w swobodę obrotu nieruchomościami rolnymi w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego i jej wpływ na interpretację ustawodawstwa krajowego, *Studia Iuridica Agraria*, 2005, t. 5.
  41. Doliwa A., Powierniczy charakter uprawnień Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, *Studia Iuridica Agraria*, tom I, rok 2000.
  42. Doliwa A. Ustawowe powiernictwo wykonywania własności państwowej na przykładzie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, *Studia Prawnicze*, 2003, nr 1.
  43. Doliwa A., Sposoby reprezentacji państwa w obrocie cywilnoprawnym, *Studia Prawnicze*, 2004, nr 4.
  44. Drozd E., Truszkiewicz Z., Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995.
  45. Drozd E., Numerus clausus praw rzeczowych (w:) Problemy kodyfikacji prawa cywilnego (studia i rozprawy). Księga pamiątkowa ku czci Profesora Zbigniewa Radwańskiego pod red. S. Sołtysińskiego, Poznań 1990.
  46. Drozd E., rec. Bednarek M., Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1995.
  47. Drozd E., rec. M. Bednarek, Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne, Warszawa 1994, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1995, z.3.
  48. Drozd E., Rozporządzanie nieruchomościami Skarbu Państwa według ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu, *Rejent* 1991, nr 5.
  49. Drozd E., Umowa zobowiązująca jako podstawa prawna dla umów z zakresu prawa rzeczowego (w:) Rozprawy prawnicze Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Kraków 2005.
  50. Drozd E., Uwagi do projektu ustawy o gospodarce nieruchomościami, *Kwartalnik Prawa Prywatnego* 1997 z. 2.
  51. Dudzik S., Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego, Kraków 1998.

52. Dybowski T., Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 r., [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Janiny Zakrzewskiej, Warszawa 1996.
53. Frąckowiak J, Osoby prawne (w:) System prawa prywatnego pod red. M. Safiana, Warszawa 2007, t. 1.
54. Garlicki L. (red), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa, 2007.
55. Gartz B., Sprzedaż nieruchomości publicznych w ramach projektów inwestycyjnych, Prawo Zamówień Publicznych, 2009, nr 1.
56. Gdesz M., Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Zielona Góra 2002.
57. Giaro T., Posiadanie i prawa rzeczowe (w:) Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Berier F., Prawo rzymskie – u podstaw prawa prywatnego, Warszawa 2009.
58. Gniewek E. (w:) Kodeks cywilny, Komentarz pod red. E. Gniewka, Warszawa 2006.
59. Gniewek E., Kształtowanie treści stosunków prawnorzeczowych – zakres swobody umów, Studia Prawa Prywatnego, 2007, nr 2.
60. Gniewek E., O przekształceniach prawa do nieruchomości państwowych osób prawnych, Państwo i Prawo, 1991, nr 12.
61. Gniewek E., O przyszłości użytkowania wieczystego, Rejent 1999 nr 2/11
62. Gniewek E., Obrót nieruchomościami państwowymi i komunalnymi, Kraków 1994.
63. Gniewek E., Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi, Kraków 1999.
64. Gniewek E., Prawo rzeczowe, Warszawa 2010.
65. Golba J., Inwestycje sportowe celu publicznego, Samorząd Terytorialny, 2014 nr 6.
66. Goldfrin P., Droit administratif des biens, Paryż 1987.
67. Gonet W., Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego, Warszawa 2011.

68. Górecki J., Prawo pierwokupu w ustawie o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1998, nr 12.
69. Górecki J., Prawo pierwokupu. Komentarz do art. 596-602 k.c. i innych przepisów regulujących prawo pierwokupu, Kraków 2002.
70. Grossmann T., Pojęcie inwestycja celu publicznego w dziedzinie łączności, Państwo i Prawo, 2005 r., nr 9.
71. Grzejszczak P., Lasy Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste lub przekazane do użytkowania, LEX/el. ABC nr 84495.
72. Grzybowski S., (w:) System Prawa Cywilnego, pod red. S. Grzybowskiego, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, t. 1.
73. Grzybowski S., Prawo cywilne. Zarys prawa rzeczowego, Warszawa 1989.
74. Grzybowski S., System prawa cywilnego. Część ogólna, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1985.
75. Habdas M., Publiczna własność nieruchomości, Warszawa 2012.
76. Horoszko M., Pęchorzewski D., Gospodarka nieruchomościami, Komentarz pod red. D. Pęchorzewskiego, Warszawa 2010.
77. Ignatowicz J., Stefaniuk K., Prawo rzeczowe, Warszawa 2006.
78. Ignatowicz J., Użytkowanie wieczyste de lege ferenda, Studia Iuridica, 1994., t. 21: Księga pamiątkowa ku czci prof. T. Dybowskiego.
79. Ignatowicz J., Zmiany wprowadzone do księgi I kodeksu cywilnego przez nowelę z 28 lipca 1990 r., Przegląd Sądowy 1991, nr 1-2.
80. Illinicz R., Własność państwowa i jej ochrona w świetle Konstytucji RP, [w:] Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji, pod red. C. Kosikowskiego, Warszawa 2005.
81. Jabłońska-Bonca J., Własność – w labiryncie interdyscyplinarnych problemów. Kilka uwag wstępnych. (w:) Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem. Tom 1 – Własność, pod red. J. Jabłońskiej-Bonca, Warszawa, 2009.
82. Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., Gospodarowanie mieniem komunalnym, Warszawa 2008.
83. Jakimowicz W., Wykłady w prawie administracyjnym, Warszawa, 2006.

84. Jankowski P., Budowa lotniska użytku wyłącznego jako cel publiczny, *Przegląd Prawa Publicznego*, 2011, nr 12.
85. Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
86. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2009, s. 12.
87. Jaworski J., *Przekształcenia własnościowe w rolnictwie*, Olsztyn 1999.
88. Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, Warszawa 2011.
89. Jeżyńska B., Z cywilnoprawnych zagadnień sprzedaży lasów przez osobę fizyczną, *Rejent* 1993, nr 8.
90. Jędrzejewski T., Rączka P., *Państwowa własność wód w prawie polskim (w:) Księga Pamiątkowa Profesora Ryszarda Paczulskiego*, Toruń 2004.
91. Kaliński M., Glosa do uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 15 lutego 2011 r. III CZP 90/10, *Rejent*, 2012, nr 1.
92. Kamiński M., *Postępowania administracyjne szczególne (odrębne) w sprawach z zakresu przygotowania i realizacji inwestycji infrastrukturalnych (w:) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego Publiczne prawo rzeczowe pod red. I. Niżnik-Dobosz*, Warszawa 2012.
93. Karp J., *Agencja Mienia Wojskowego (w:) Administracja publiczna, Tom I - Ustrój administracji państwowej. Komentarz pod red. B. Szmulik oraz K. Miaskowskiej-Daszkiewicz*, Warszawa 2012.
94. Kaszanica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
95. Kiczka K., *Agencja Mienia Wojskowego jako podmiot administracji publicznej (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego pod red. Jolanty Blicharz i Jana Bocia*, Wrocław 2009.
96. Kohn M., *Brave New Neighborhoods: The Privatization of Public Space*, Routledge, London-New York 2004.
97. Kołodziej A., *Rola Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w restrukturyzacji polskiego rolnictwa*, *Przegląd Rządowy*, 1993, nr 9.
98. Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, *RPEiS* 2006, nr 1.

99. Koronowski A., Gospodarcze uwarunkowania i konsekwencje działania agencji rządowych (w:) Agencje rządowe pod red. J. Jezierskiego, Warszawa 1996.
100. Kremer E., Zarząd nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Rejent 1997, nr 1.
101. Kubala W., Agencja – wybrane zagadnienia ustroju prawnego, Prawo Spółek, rok 1998, nr 6.
102. Kubala W., Komentarz do ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego pod red. J. Szachułowicza, Warszawa 1998.
103. Kurowska T., Upowszechnienie prawa własności nieruchomości, Katowice 1994.
104. Kuryłowicz M., Wiliński A., Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu, Warszawa 2013.
105. Lichorowicz A., Ustawowe prawo odkupu przysługujące Agencji Nieruchomości Rolnych (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
106. Lipowicz I., Prawo administracyjne pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009.
107. Litewski W., Rzymskie prawo prywatne, Warszawa 2003.
108. Lityński A., glosa do wyroku SN z 12 maja 2005 r., V CK 556/04, Orzecznictwo Sądów Polskich 2007.
109. Longchamps F., Prawo agrarne, Warszawa 1949.
110. Machnikowski P., Kodeks cywilny. Komentarz pod red. E. Gniewka, Warszawa 2011.
111. Marciniuk K., Reżim prawny obrotu nieruchomościami rolnymi w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
112. Marmaj Z. (w:) Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz pod red. G. Bieńka, Warszawa 2011.

113. Matusik G., Podmioty uprawnione do nieodpłatnego korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie stosunków prawnych w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 2013, nr 2.
114. Michałowski R., Zasady przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, Studia Iuridica Agraria, 2011, t. 9.
115. Możdżeń-Marcinkowski M., Prolegomena do badań nad decentralizacją administracji publicznej w sektorze rolnym na przykładzie procesu gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Studia Iuridica Agraria, 2011, t. 9.
116. Nadler J., Kodeks cywilny. Komentarz pod red. E Gniewka, Warszawa 2011.
117. Nadler J., Zakres przedmiotowy ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1999, nr 2.
118. Niedośpiał M., Ustawowe zasady sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi, Państwo i Prawo, 1990, nr 6.
119. Niewiadomski A., Czechowski P., Propozycje reformy rozwiązań instytucjonalnych dotyczących państwowych nieruchomości rolnych, Studia Iuridica Agraria, 2011, t. IX.
120. Nowakowski Z.K., Prawo rzeczowe. Zarys wykładu, Warszawa 1980.
121. Ohanowicz A., Górski J. , Zarys prawa zobowiązań, Warszawa 1970.
122. Olejniczak A., System Prawa Prywatnego pod red. J. Rajskego, Warszawa 2011.
123. Oleszko A, Znaczenie oraz określenie ceny nieruchomości w umowie sprzedaży zawartej w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent 1998, nr 12.
124. Oleszko A., Umowa leasingu z opcją sprzedaży w praktyce notarialnej, Rejent 1994, nr 10.
125. Osuchowski W., Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu, Warszawa 1988.
126. Padrak R., Sprzedaż i oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości publicznych po zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Rejent, 2005, nr 5.

127. Padrak R., Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wrocław 2010.
128. Pańko W., O prawie własności i jego współczesnych funkcjach, Katowice 1984.
129. Pańko W., PFZ jako instrument przepływów międzysektorowych w rejonie uprzemysłowionym, (w:) Wpływ uprzemysłowienia na stosunki własnościowe w rolnictwie w Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym, Warszawa 1972.
130. Pańko W., Własność komunalna a funkcje samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2.
131. Pessel R., Nieruchomości Skarbu Państwa, Warszawa 2008.
132. Pieńkos J, Praecepta Iuris, Warszawa-Poznań 2010.
133. Podleś P., Głos w dyskusji nad przyszłością użytkowania wieczystego, Przegląd Sądowy 2005 r., nr 10.
134. Prutis S, Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, Studia Iuridica Agraria, rok 2000, t. 1.
135. Prutis S., Gospodarowanie Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa (w:) Prawo rolne pod red. P. Czechowskiego, Warszawa 2011.
136. Prutis S., Kierunki zmian modelowych restrukturyzacji i prywatyzacji rolnictwa państwowego, Studia Iuridica Agraria, 2000, t. 1.
137. Prutis S., Struktury gospodarcze państwowej własności rolniczej (w:) Prawo rolne pod red. A Stelmachowskiego, Warszawa 2008.
138. Pyziak-Szafnicka M., Uwagi na temat cywilnoprawnego i konstytucyjnego ujęcia własności jednostek samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny, 1999, Nr 10.
139. Radecki W., Prawo wodne. Komentarz pod red. J. Rotki, Wrocław 2002,
140. Radecki W., Ustawa o lasach. Komentarz, Warszawa 2012.
141. Radwański Z., Teoria umów, Warszawa 1977.
142. Radwański Z., Zielona Księga – Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2006, s. 70.

143. Radziwiński P., Pojęcie rzeczy publicznych w polskiej nauce prawa administracyjnego (w:) Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, Knosala E. (red.), Mańan A., Łaszczyca G., Kraków, 1999.
144. Rakoczy B., Prawo wodne pod red. B. Rakoczego, Warszawa 2013.
145. Rakoczy B., Ustawa o lasach, Komentarz, Warszawa 2010.
146. Roliński M, Elementy prawa wodnego w rozwoju historycznym ze szczególnym uwzględnieniem polskich ustaw wodnych (część I), Studia Iuridica Lublinensia, 2012, t. 18.
147. Rudnicki S., Rudnicki G., Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga, Własność i inne prawa rzeczowe, Warszawa 2011.
148. Rudnicki S., Własność nieruchomości, Warszawa 2008.
149. Safian M., Pojęcie i systematyka prawa prywatnego (w:) System prawa prywatnego pod red. M. Safiana, Warszawa 2007, t. 1.
150. Safjan M , (w:), Kodeks cywilny, Komentarz do artykułów 1-449<sup>10</sup> pod red. K. Pietrzykowskiego, t. 1.
151. Safjan M, (w:) System prawa prywatnego, Prawo cywilne – część ogólna, pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, t. 1.
152. Safjan M., Kodeks cywilny. Tom II Komentarz do art. 450-1088 pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2011.
153. Safjan M., Pojęcie i systematyka prawa prywatnego (w:) System prawa prywatnego. pod red. M. Safjana, Warszawa 2007, t.1.
154. Sanakiewicz Ł., Zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na rzecz kościelnych osób prawnych – problemy wykładni, Przegląd Sądowy, 2012, nr 2.
155. Sanakiewicz Ł., Zmiana treści prawa użytkowania wieczystego w związku z trwałą zmianą sposobu korzystania z nieruchomości, Rejent 2010, nr 11.
156. Selwa J., Stelmachowski A., Prawo rolne, Warszawa 1970.
157. Skowrońska E., Charakter uprawnień państwowych osób prawnych do posiadanego przez nie majątku w świetle ostatnich zmian ustawowych, Przegląd Sądowy 1991, nr 1-2.



158. Skowrońska-Bocian E., Komentarz do Kodeksu cywilnego pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2007, t. I.
159. Sobejko W., Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania w ustawie o gospodarce nieruchomościami, Kwartalnik Prawa Prywatnego, rok 2000, z. 1.
160. Sośniak M., Zasada swobody umów w prawie obligacyjnym z perspektywy schyłku XX wieku, Studia Iuridica Silesiana rok 1985, nr 10. T.
161. Sójka-Zielińska K., Historia prawa, Warszawa 2001.
162. Starościak J., Prawo administracyjne, Warszawa 1995.
163. Stelmachowski A., Treść i wykonywanie prawa własności (w:) System prawa prywatnego pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, t. 3.
164. Stelmachowski A., Ewolucja autonomii woli (w:) Tendencje rozwoju prawa cywilnego pod red. E. Łętowskiej, Wrocław 1983.
165. Stelmachowski A., Cechy szczególne wykonywania własności publicznej (w:) System prawa prywatnego pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, t. 3.
166. Stelmachowski A., Modele własności i ich uwarunkowania społeczno-ustrojowe (w:) System prawa prywatnego. Tom 3 pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007.
167. Stelmachowski A., Problemy harmonizacji prawa w związku z integracją polskiego rolnictwa z Unią Europejską, (w:) Polskie prawo rolne u progu Unii Europejskiej, pod red. S. Prutisa, Białystok 1998.
168. Stelmachowski A., Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1984.
169. Stelmachowski A., Wykonywanie prawa własności (w:) System prawa prywatnego pod red. T. Dybowskiego, Warszawa 2007, t. 3.
170. Stelmachowski A., Zarys teorii prawa cywilnego, Warszawa 1998.
171. Szachułowicz J., Gospodarka nieruchomościami, Warszawa 2005.
172. Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2003.
173. Szachułowicz J., Obrót lasami, Przegląd Sądowy, 1995, nr 3.
174. Szachułowicz J., Prawo wodne. Komentarz, Warszawa 2010.
175. Szachułowicz J., Własność publiczna, Warszawa 2000.

176. Szachułowicz J., Zalety i wady ustawy o gospodarce nieruchomościami, *Przegląd Sądowy*, 1999, nr 3.
177. Szalewska M., *Wywłaszczenie nieruchomości*, Toruń 2005.
178. Szer S., Prawa podmiotowe państwowych osób prawnych, *PiP* 1967, nr 6.
179. Szostak R., Ustalenie nabywcy nieruchomości publicznej w drodze negocjacji z zachowaniem konkurencji (w:) *Księga Pamiątkowa. III Kongres Notariuszy Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. Sztyka R., Warszawa-Kluczbork 2006,
180. Szostak R., Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych, *Rejent*, rok 2006 nr 12 (część I), rok 2007 nr 1 (część II),
181. Szostak R., Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I), *Rejent*, 2006, nr 12.
182. Sztyk R., Prawo pierwokupu w myśl ustawy o gospodarce nieruchomościami, *Rejent*, 1997, nr 12.
183. Sztyk R., Ustawowe prawo pierwokupu nieruchomości, *Rejent* 1992, nr 5.
184. Szubiakowski M, *Prawo administracyjne* pod redakcją Wierzbowskiego M., Warszawa 1999.
185. Szydło W., *Reprezentacja Skarbu Państwa w zakresie gospodarowania nieruchomościami*, Wrocław 2010.
186. Świątkowski H., *Prawo rolne*, Warszawa 1966.
187. Świderski K., Charakter prawny pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, *Rejent* 2000, nr 11.
188. Tarkowski P., Specustawa przeciwpowodziowa – remedium na impas w inwestycjach przeciwpowodziowych czy też zbędna, kosztowna społecznie regulacja (w:) *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego Publiczne prawo rzeczowe* pod red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.
189. Taubenschlang R., *Rzymskie prawo prywatne*, Warszawa 1969.
190. Truszkiewicz Z., Powierzenie gospodarowania gruntami Skarbu Państwa – zagadnienia konstrukcyjno-prawne (w:) *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa*, Białystok 2012.

191. Truskiewicz Z., Przeniesienie własności nieruchomości rolnej w świetle ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (część I), Rejent 2003, nr 9.
192. Truskiewicz Z., Użytkowanie wieczyste. Zagadnienia konstrukcyjne, Zakamycze 2006.
193. Tyrawa D., Państwowe Gospodarstwo Leśne „Lasy Państwowe (w:) Administracja publiczna, Ustrój administracji państwowej. Komentarz pod red. B. Szmulik oraz K. Miaskowskiej-Daszkiewicz, Warszawa 2012, t. 1.
194. Wagner P., Własność komunalna a pojęcie własności publicznej, (w:) Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej, red. Knosala E., Matan A., Łaszcyca G., Kraków 1999.
195. Wasilewski A., Administracja publiczna wobec nieruchomości gruntowych, Kraków 1972.
196. Wasilkowski J., Madej M., Prawo własności w PRL, Warszawa 1969.
197. Wasilkowski J., Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim, Warszawa 1972.
198. Wasilkowski J., System prawa cywilnego, Tom II Prawo własności i inne prawa rzeczowe, Ossolineum 1977.
199. Wierzbowski B, Gospodarka nieruchomościami, Warszawa 2008.
200. Wiktorowska A., Wajda P., Agencje administracyjne (w:) System Prawa Administracyjnego, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2011, t. 6.
201. Witczak H., Wygaśnięcie użytkowania wieczystego, Warszawa 2005.
202. Wolanin M., Bonifikaty w gospodarce nieruchomościami publicznymi, Nieruchomości, Prawo, podatki, praktyka, rok 2001, nr 3 (część I) i 4 (część II),
203. Wolanin M., Gospodarowanie i przekształcanie własności nieruchomości, Warszawa 1999.
204. Wolanin M., Zasoby nieruchomości publicznych Nieruchomości. Prawo, podatki, praktyka, 2000 nr 9 (część I) i 10 (część II).
205. Wolanin M., Zasób nieruchomości Skarbu Państwa, Nieruchomości 1999, nr 8.
206. Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, Warszawa 2000.

207. Woś T., Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot, Warszawa 2007.
208. Woźniak C, Nieruchomości. Zagadnienia prawne pod red. H. Kisilowskiej, Warszawa 2007.
209. Woźniak C., Perspektywy prawa użytkowania wieczystego, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 11.
210. Wójcik S., Problem pojęcia własność prywatna w III Rzeczypospolitej, Rejent 1991, nr 7-8.
211. Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., Zasady prawa, Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1974.
212. Wronkowska S., Ziemiński Z., Zarys teorii prawa, Poznań 2001.
213. Wróbel A, Komentarz aktualizowany do art.6 Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX el.
214. Wyrzykowski M., Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym, Warszawa 1986.
215. Zalewski M.A., Grunty leśne jako składnik gospodarstwa rolnego, Studia Iuridica Toruniensia, t. 5.
216. Załęska-Świątkiewicz B., Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, Rejent 1992, nr 2.
217. Zaradkiewicz K., Podstawowe założenia dotyczące propozycji regulacji prawa zabudowy – Materiał dyskusyjny przygotowany dla Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 2.
218. Zemke-Górecka A., Gospodarowanie nieruchomościami jednostek samorządu terytorialnego (w:) Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012.
219. Zieliński A, Formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Państwowego Funduszu Ziemi, Poznań 1980.
220. Ziemianin B., Służebność drogi koniecznej na gminnej drodze wewnętrznej (w:) Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Warszawa 2005.

- 221. Ziemianin B., Służebność drogi koniecznej na gminnej drodze wewnętrznej (w:) Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana, Warszawa 2005.
- 222. Zięty J. Szczególny sposób oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste przez PGL Lasy Państwowe, Samorząd Terytorialny, nr 4.
- 223. Zimmermann J., Aksjomaty prawa administracyjnego, Warszawa 2013.
- 224. Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2012.
- 225. Zimmermann M., Zagadnienia prawne polskiej ustawy wodnej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, 1957, nr 4.
- 226. Zoll F., Prawo własności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z perspektywy polskiej, Przegląd Sądowy, 1999, nr 5.